



Munich Personal RePEc Archive

Romanian regional development policy in context of European Union structure

Antonescu, Daniela

Institutul de Economie Nationala

11 November 2003

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57728/>

MPRA Paper No. 57728, posted 20 Sep 2015 06:43 UTC

Politica de dezvoltare regionala a Romaniei in contextul integrarii în structurile Uniunii Europene

Teză doctorat susținută la data de 6.11.2003 în cadrul INCE-Academia Română

Autor: dr. Daniela Antonescu

Coordonator stiintific: Academician Aurel IANCU

Introducere

Modul în care au evoluat și s-au amplificat legăturile dintre statele lumii a impus o situație fără precedent, caracterizată printr-un nou tip de manifestare a economiilor naționale a căror principală caracteristică este interacțiunea dintre ele. Această interacțiune reprezintă, în același timp, condiția, dar și efectul dezvoltării economice, științifice, demografice, sociale, culturale a omenirii.

În Europa, interacțiunea dintre state s-a concretizat atât într-o serie de contradicții interne, dar și în apariția și dezvoltarea unui spațiu comunitar sub forma Uniunii Europene. Cu toate obstacolele iminente de-a lungul celor peste 30 de ani de existență, Uniunea Europeană este astăzi în pragul unui nou proces de extindere, cu toate că, în interior, se confruntă încă cu decalaje mari între diferite zone și regiuni. România, la rândul ei, și-a exprimat clar poziția de a face parte din structurile comunitare, dar, pentru atingerea acestui deziderat, ea trebuie să pună în practică acquis-ul comunitar, în toate domeniile. Privită ca obiectiv al dezvoltării generale, dar, în același timp, ca mijloc important de reducere a decalajelor la nivel spațial, dezvoltarea regională reprezintă unul dintre cele mai importante domenii pe care Uniunea Europeană îl promovează și susține, atât în interior, cât și în afara granițelor sale.

Dezvoltarea regională este un proces complex care cuprinde o serie de componente interdependente, legislative și instituționale, de stabilire a unor noi tipuri de relații între diferite sectoare și domenii de activitate, între autorități și colectivități. De asemenea, acest proces este legat de mentalitate, tradiții și comportament, de formarea profesională și adaptarea la noile schimbări ce au loc la nivel local, regional, național și internațional.

În România, dezvoltarea regională a apărut ca o necesitate, pe de o parte, pentru a corecta decalajele regionale existente și, pe de altă parte, pentru a prelua și a aplica legislația Uniunii Europene în acest domeniu (Capitolul 21 al acquis-ului comunitar).

Politica de dezvoltare regională a României are în vedere o serie de obiective, cele mai importante fiind următoarele:

- reducerea disparităților regionale prin susținerea zonelor rămase în urmă și prevenirea apariției unor noi dezechilibre regionale;
- pregătirea cadrului instituțional care să răspundă criteriilor de aderare la UE și de eligibilitate sub Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune;
- integrarea politicilor sectoriale la nivel regional, în vederea susținerii dezvoltării economice și sociale durabile;
- stimularea cooperării inter-regionale, la nivel național și internațional, și în special cooperarea transfrontalieră în cadrul euro-regiunilor.

De asemenea, procesul complex al dezvoltării la nivel regional necesită atât un factor de timp, o evaluare și o urmărire a implementării măsurilor specifice, cât și un număr de proiecte și inițiative regionale și o conducere care să aibă credibilitate, putere de decizie și acces la surse de finanțare. În acest sens, apariția și dezvoltarea strategiilor regionale a determinat luarea în considerare a unor aspecte semnificative:

1. într-o perioadă caracterizată de profunde schimbări economice și sociale, de mediu înconjurător, schimbări tehnologice etc., autoritățile comunitare, locale și regionale trebuie să se adapteze noilor condiții și să-și hotărască în comun viitorul și perspectivele existența unui număr important de actori locali și regionali care participă la dezvoltarea economică regională;
2. complexitatea interacțiunilor între operatori și factorii determinanți;
3. modul de a identifica și de a răspunde necesităților locale și regionale.

De cele mai multe ori, politicile și strategiile de dezvoltare regională acționează pe patru direcții majore: optimizarea utilizării resurselor și bunăstarea locuitorilor, eliminarea constrângerilor regionale și dezvoltarea potențialului local, concentrarea sau difuziunea unor activități noi și asistență eficientă.

În aceste condiții, guvernele au fost puse în situația de a alege varianta cea mai potrivită, din mai multe variante posibile, pentru a acționa și a stabili obiectivul corespunzător unui anumit tip de regiune. De regulă, se concentrau pe două tipuri de obiective distincte, care puteau contribui la ajustarea și dezvoltarea regională: obiectivul uman și potențialul regional.

În prezent, complexitatea problemelor cu care se confruntă regiunile presupune o abordare nouă. De aceea, ideea centrală a acestei lucrări este cea de a acoperi și sintetiza problematica regională a zilelor noastre, ținând seama de teoriile apărute dar și de condițiile concrete care fac aplicabile aceste teorii. Noile obiective ale dezvoltării regionale țin de capacitatea de comunicare a regiunii, de solidaritate și avantaj competitiv, iar abordarea obiectivelor fiecărei regiuni în parte trebuie să țină cont de faptul că, la un moment dat, vechile bariere vor cădea și un echilibru comunitar va fi stabilit.

Urmărind modalitatea în care au evoluat și au fost concepute politicile de dezvoltare regională ale diferitelor țări și ținând cont de faptul că, pentru România, acest tip de dezvoltare este relativ nou (cu toate că România a practicat înainte de 1989 un anumit tip de dezvoltare în profil teritorial), obiectivul inițial al tezei a fost acela de a oferi unele propuneri și recomandări de politică regională modernă și în concordanță cu politica europeană.

Importanța teoretică și practică a planificării regionale, privită din perspectiva actualului proces de integrare economică și socială ce caracterizează politica de dezvoltare regională în Uniunea Europeană, este reliefată în capitolul trei al lucrării. În Uniunea Europeană, regiunile reprezintă subsisteme ale statelor membre, dar, în același timp, sunt definite și alte structuri regionale, cum ar fi euro-regiunile, regiuni de cooperare transfrontalieră etc. și care stau la baza politicii de dezvoltare regională a Comunității Europene. Ca obiect al planificării regionale, regiunea reprezintă fundamentul politicilor și strategiilor de dezvoltare regională. Măsurile și acțiunile implicate sunt îndreptate în următoarele direcții majore: utilizarea eficientă a resurselor materiale și umane și susținerea bunăstării locuitorilor, eliminarea constrângerilor regionale sau dezvoltarea potențialului regional, concentrarea sau difuziunea unor activități specifice și optimizarea tipului de asistență sau a modului practic în care se va acționa în regiune.

În Uniunea Europeană, factorii care sunt implicați în dezvoltarea unei regiuni sunt atât autoritățile regionale și naționale, cât și autoritatea comunitară – Comisia Europeană.

Astfel, dezvoltarea regională a constituit una dintre preocupările importante ale Uniunii Europene încă din anii '50, când, prin semnarea de către țările europene a Tratatului de la Roma (1957), s-a decis „întărirea unității economiilor naționale și asigurarea dezvoltării lor armonioase prin reducerea diferențelor existente între diferite regiuni și prin susținerea celor mai puțin favorizate regiuni”. În anul 1986, Uniunea Europeană, prin Acordul unic, a hotărât și a pus bazele viitoarei politici de coeziune proiectate cu un singur scop: acela de a asigura un echilibru între cele mai bogate și cele mai sărace țări comunitare. Concomitent, s-au pus bazele ajutorului pentru extinderea UE, înființându-se noi instrumente de susținere financiară, pe lângă programul PHARE (început în anul 1989). Practic, prin aceste măsuri, Uniunea Europeană își extinde politica de coeziune și politica agrară dincolo de granițele sale. În finalul acestui capitol, ținând seama de evoluția și acțiunea politicii de dezvoltare regională, este evaluat (cu ajutorul datelor statistice obținute de la Comisia Europeană – Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională) impactul măsurilor de politică regională asupra principalelor domenii-problemă vizate. De asemenea, sunt investigate pe larg instrumentele și mecanismul prin care politica de dezvoltare regională din Uniunea Europeană își pune în practică obiectivele prioritare.

CAPITOLUL 1. Teorii ale dezvoltării regionale

De la începuturile sale, știința regională și-a concentrat atenția asupra a doi factori neluați în seamă de teoria economică: distanța și zona (regiunea). Importanța distanței era redată cu ajutorul cheltuielilor de transport al căror impact era evident atât asupra prețului de piață, cât și asupra localizării factorilor de producție. În același timp, amplasarea unei zone (regiuni) determina delimitarea geografică a prețurilor diferitelor produse sau servicii¹.

În decursul secolului al 19-lea, economia regională (în special teoria localizării activităților economice) a apărut și s-a dezvoltat punctual în cadrul principalelor curente din domeniul teoriei economice (clasică sau neoclasică). Astfel, dezvoltarea științei regionale a înregistrat recunoașteri de moment și căderi repetate, fără ca elementele regionale să fie luate în seamă la analiza vieții economice² (până în jurul anului 1950).

Fără a avea pretenția de a realiza o analiză exhaustivă a teoriilor economiei regionale, în cele ce urmează, vom încerca să ilustrăm principalele momente ale evoluției și integrării teoriei economice regionale în teoria economică tradițională.

Problemele principale ale dezvoltării regionale rămân legate de o serie de întrebări: Care sunt forțele care dirijează dezvoltarea unei regiuni? Cum depind aceste forțe de deciziile exterioare? Aceste forțe sunt identice sau diferite față de cele care determină creșterea la nivel național? Spațiul tinde să se omogenizeze sau să se diferențieze? Aceste întrebări, ca și altele și-au găsit răspunsul în teoria dezvoltării regionale, teorie care a înregistrat mai multe perioade de evoluție, ce pot fi clasificate astfel:

- etapa teoriei clasice;
- etapa teoriei neoclasică;
- etapa teoriilor regionale recente.

Dezvoltarea regională în teoria economică clasică

În teoria economică clasică, mecanismul principal al dezvoltării este piața. Schimbul, libertatea de acțiune a agenților economici trebuie să definească ansamblul parametrilor vieții economice. În termeni spațiali, se poate ajunge la specializarea regiunilor și la integrarea interspațială. Acestea sunt bazele teoriei comerțului internațional: fiecare țară sau regiune se va specializa în activitatea pentru care ea este mai bine dotată și se va atinge un optim: acest optim se obține spontan și permite o dinamică rapidă a dezvoltării. Într-o astfel de concepție, spațiul/regiunea nu există decât în măsura în care el devine o constrângere de costuri care poate limita și diferenția procesul de integrare. Natura acestei dezvoltări este de tip funcțional. Ea va fi pusă în practică de agenți maximizatori care își vor utiliza atuurile (economii de scară) pentru a maximiza eficacitatea combinării factorilor de producție (în acest mecanism de dezvoltare, spațiul nu apare sub nici o formă). Contează foarte puțin dacă specializările a două regiuni sunt diferite, este doar nevoie de a demonstra că forțele de ajustare tind să egalizeze nivelurile productivității marginale.

O bună perioadă de timp, dezvoltarea a fost privită ca un ansamblu de schimbări cantitative și de progrese cuantificabile în produse și venituri medii; singurele instrumente erau schimburile internaționale, mobilitatea factorilor, creșterea

¹ Deși evidente, aceste fenomene nu au fost analizate înainte de anul 1800, cu toate că au fost scrise multe lucrări despre modelele sistematice spațiale asociate cu fenomenele distanței și zonei (Cantillon, Stewart, Smith).

² Mark Blaug, *Teoria economică în retrospectivă*, Literatura economică internațională, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1992.

dimensiunii, instituțiile private (întreprinderi multinaționale) și publice (instituții internaționale, cum ar fi: UE, Banca Mondială, OECD, Fondul Monetar Internațional etc.). Progresul tehnic era considerat motorul unei astfel de dezvoltări, ceea ce a dus la un singur model de acțiune: țările periferice au adoptat forme și tehnici instituționale dintre cele mai avansate și la dimensiuni foarte mari. Transferul de tehnologie putea remedia toate problemele. Singura alternativă care diferenția țările periferice care acceptau un loc secund în diviziunea internațională a muncii (țări atelier) era să se doteze cu tehnologiile cele mai avansate în sectoarele cheie ale dezvoltării.

Insuficiența acestor modele de dezvoltare a devenit clară la începutul anilor '70, când au fost propuse alte modele care să țină seamă de particularitățile teritoriale³.

În România, procesul dezvoltării regionale este la început, de aceea este important de a cunoaște aceste modele și teorii de dezvoltare regională, precum și experiența Uniunii Europene care, în decursul celor 50 de ani, a parcurs mai multe stadii ale acestui proces de dezvoltare regională.

Având în vedere cele arătate mai sus, în continuare vor fi analizate pe scurt ideile principalelor teorii ale dezvoltării regionale.

1.1. Teorii ale localizării

Analiza problemelor economice din perspectivă spațială ține cont atât de elementele teoriei economice generale, cât și de cele ale științelor matematice, statisticii, geografiei etc. Acest tip de abordare complexă a dus la rezultate și soluții care au o unică țință: regiunea și un mod specific de acțiune: localizarea. Prin localizare se urmăresc de regulă mai multe aspecte: minimizarea costurilor de transport (teoriile localizării bazate pe costurile de transport), existența unui potențial natural, social, economic hotărâtor în luarea deciziei de localizare (teorii ale localizării bazate pe atracția piețelor), anumite aspecte legate de profitabilitatea regiunii (teorii ale localizării bazate pe profit), existența unor poli de creștere etc.⁴

Teorii ale localizării bazate pe costurile de transport

Considerat unul din fondatorii teoriei localizării, Johann Heinrich von Thünen a fost cel dintâi care a observat și tratat fenomenele economice ale vremii sale (1800) cu ajutorul analizei spațiale și localizării. În contrast cu alți scriitori ai secolului care au tratat problemele distanței și zonei, Thünen și-a propus de la bun început realizarea unui model economic care să reliefeze, prin construcția sa, importanța celor doi factori spațiali: distanța și zona.

Astfel, istoria teoriei localizării începe cu lucrarea lui Thünen, "Statul izolat", care propune ideea de economie izolată într-un spațiu idealizat; în această teorie, există un stat ideal sau izolat (similar unei câmpii omogene, cu fertilitate egală, fără caracteristici) care are un singur oraș drept centru și care este aprovizionat cu toate produsele agricole necesare, urmărindu-se în fapt descoperirea unor principii care

³ Principalii reprezentanți ai acestor modele de dezvoltare teritorială fiind: J. Fiedmann (Dezvoltarea agropolitană – 1975), Weaver (1970), Streeten (1976, noțiunea de necesități de bază), I. Sachs (1976, conceptul de ecodezvoltare), Dag Hammarsjöld (1975, Suedia).

⁴ Aceste teorii sunt tratate pe larg în lucrările apărute în Editura Oscar Print: D.L. Constantin, *Bazele economiei regionale și urbane* (1998), *Economie regională* (1998), *Elemente de analiză și previziune regională și urbană* (1998).

determină, în astfel de condiții, pe fermieri să primească rente pe diferite suprafețe de teren⁵.

Începutul lucrării arată de fapt că este vorba de o problemă regională: "care trebuie să fie tipul de producție agricolă din jurul orașului central al statului izolat?" (întrebare urmată de alte două întrebări: ce culturi trebuie cultivate în diferite locuri în funcție de distanța față de piață și cu ce intensitate trebuie cultivate acestea în funcție de distanță), prezentând două teorii în același timp: teoria culturilor și teoria intensității. Dificultatea de a stabili pe seama intensității cultivării care sunt culturile ce trebuie realizate este demonstrată de numeroasele generalizări realizate de Thünen asupra forțelor care determină localizarea precisă a diferitelor culturi, dar și de binecunoscuta diagramă a inelelor din lucrarea *Statul izolat*. Totuși, ideea care rămâne este cea care justifică prețurile mari ale terenurilor agricole din apropierea centrului orașului, dar și descreșterea intensității culturilor cu cât ne îndepărtăm de acesta.

Este interesantă comparația dintre renta de fertilitate descrisă de David Ricardo și renta de poziție analizată de von Thünen. În cazul rentei de fertilitate, pământul va fi cultivat doar pe acele suprafețe fertile care permit obținerea unui profit. În cazul rentei de poziție, cultivarea pământului se va extinde pe o anumită distanță în jurul unui punct fix, care depinde de prețul produselor, costul lor și distanța de transport; dincolo de această distanță, cultivarea pământului nu mai este eficientă dacă costurile fixe sunt aceleași. Situațiile reale sunt o combinație a celor două rente (vezi schița din

Figura 1-1)⁶.

⁵ Lucrarea menționată își propune izolarea cheltuielilor de transport, ca funcție liniară a distanței, de toți ceilalți factori care influențează localizarea producției agricole și modul de utilizare a terenului (clima, topografia, calitatea solului, cererea locuitorilor, calitatea managementului fermierilor, tehnologia utilizată, mijloace de transport etc.).

⁶ Thünen și-a propus determinarea rentei de poziție, aceasta fiind maximă în condițiile concurenței între fermieri pentru terenul cel mai bun; prețul unui produs într-un oraș central este determinat de cheltuielile de producție plus cele de transport obținut de către fermele cele mai îndepărtate, a căror producție este necesară pentru satisfacerea cererii orașului din acel produs (cerere care este considerată a fi dată) - cu cât terenul se află într-o poziție mai avantajoasă cu atât renta terenului va depăși cheltuielile de transport.

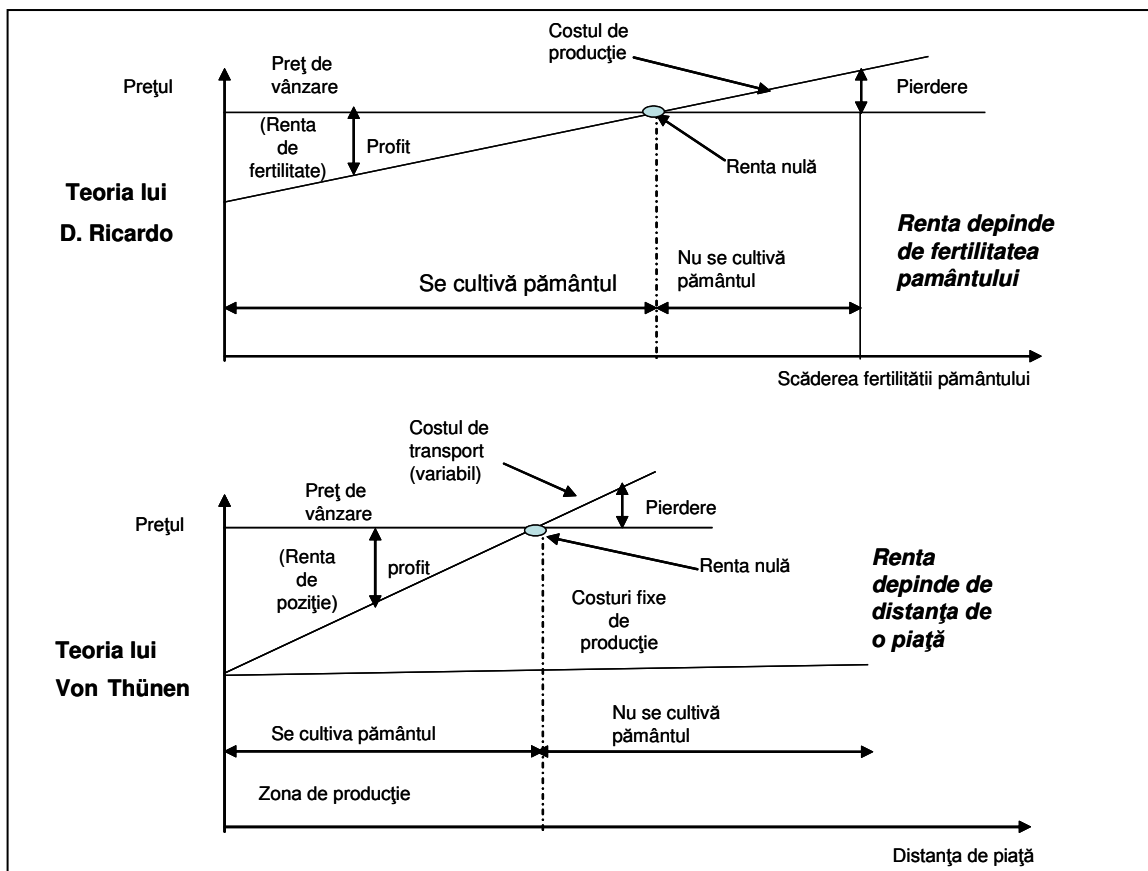


Figura 1-1: Renta de fertilitate și renta de poziție

Sursa: Philippe Aydalot, *Economie Régionale et Urbaine*, Editura Economica, 1985, Paris.

Wilhelm Launhardt⁷, un pionier al economiei matematice, a contribuit la dezvoltarea teoriei pure a economiei bunăstării, fiind unul din puținii ingineri economiști germani care au continuat teoria tradițională a lui Rau, Hermann, Gossen, Mangoldt și Thünen, denumită uneori economia clasică germană. El a fost interesat, în special, de politicile de prețuri ale căilor ferate, precum și de elaborarea conceptului legat de amplasarea activității economice⁸. Pornind de la presupunerea că unele produse agricole se produc cu o rată uniformă de γ (gamma) unități de producție fizică raportate la suprafață într-o regiune complet omogenă și considerând un singur punct de consum în centrul orășenesc al regiunii, cultura respectivă va forma o zonă circulară cu raza z , iar cantitatea totală a producției va fi: $Q = \gamma \times \pi \times z^2$.

Dacă C este costul mediu de producție, constant pentru toate nivelurile de producție, f este costul mediu de transport (constant per unitatea de distanță) și p este prețul pe

⁷ Pinto J.V., *Launhardt și teoria localizării: Redescoperirea unei cărți neglijate*, JRS, 17, 1, 1977; Hebert R.F., *O notă asupra dezvoltării istorice a legii economice a zonelor de piață*, QJE, noiembrie 1972, E, Cheysson, "Teoria alegerii intrărilor și zonelor de ofertă în 1887", HOPE, februarie, 1974.

⁸ Acest concept este redat pe larg în lucrarea sa *Mathematische Begründung* (apărută în anul 1882 și fiind considerată primul manual în domeniul economiei matematice), unde recunoaște că a completat ultima teorie a localizării activităților din agricultură cu analiza rolului zonelor de piață în domeniul localizării uzinelor industriale; această carte este importantă deoarece se pune pentru prima dată problema alegerii rutei cu costul cel mai mic pentru a realiza transportul respectiv, în condițiile în care toate rutele sunt linii drepte, iar funcția de transport este liniară.

piață al produsului, atunci hotarul zonei cultivate cu o anumită cultură agricolă este dat de valoarea lungimii razei z , care satisface ecuația:

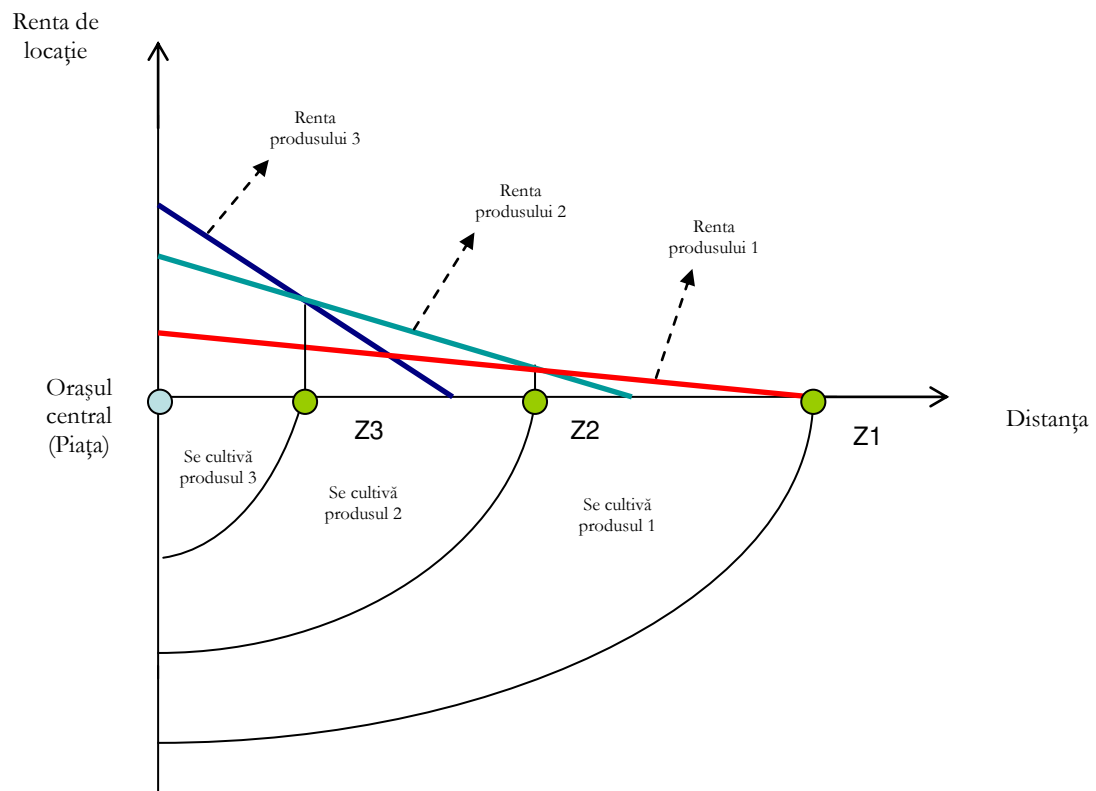
$$\begin{aligned} p &= C + f z' \\ \text{sau} \\ z' &= (p - C)/f \end{aligned}$$

Cu cât se află mai aproape de oraș, proprietarii de teren primesc același preț de piață, dar plătesc un cost mai mic de transport, câștigând în acest fel renta $f(z' - z)$. Aceasta implică faptul ca rentele să fie mai înalte pe amplasamentele apropiate de piață și mai scăzute pe măsură ce distanța față de piață se mărește. O creștere a populației în centrul orășenesc lărgeste zona cultivată, crește prețurile pe piață și rentele terenului din regiune. O reducere a ratei de încărcare acționează în sens opus și tinde, de asemenea, să îngusteze renta diferențială între diferite locații. Potrivit aceluiași model, în jurul unei piețe centrale, culturile agricole se vor repartiza sub formă de inele. Diametrul acestora depinde de costul de producție, de prețul de vânzare și de costul de transport (valori medii) (vezi schița din Figura 1-2).

Diagrama lui Launhardt ține seama de prețurile din centrul orașului și de rentele de poziție pentru cele patru produse. Extinzând analiza, Launhardt ajunge la concluzia că hotarele variatelor zone ale produselor sunt ușor afectate de reducerea cheltuielilor de transport și că importurile ieftine din afara statului izolat vor modifica întreaga structură a prețurilor produselor agricole și a rentei terenului din zonă. Diagrama lui Launhardt este identică cu ilustrarea teoriei recoltei a lui Thünen, diagramă amintită frecvent în literatura despre economia urbană sau regională⁹.

⁹ Funcțiile dorite ale rentei sunt prezentate, în cursuri de specialitate, de regulă, cu formula: $R = e(p-a) - efK$, unde R =renta terenului (de poziție), e =producția medie, p =prețul fix de pe piața produsului, a =costul de producție, f = costul de transport pe unitate de distanță a produsului și K =distanța față de piață. Această expresie este identică cu gradientul rentei al lui Launhardt, care în notația sa este: $R = \gamma(p-p_0) - \gamma f z$.

Figura 1-2: Repartizarea culturilor în cercuri concentrice – Teoria lui Launhardt



Sursa: P.Aydalot, Economie Régionale et Urbaine, Editura Economica, 1985, Paris

Apelat frecvent în lucrările de specialitate, articolul intitulat "Determinarea localizării practice a unei întreprinderi industriale" aparține lui W. Launhardt (apărut în anul 1882) și reprezintă, în fapt, esența teoriei clasice a localizării, așa-zisa "problemă în trei puncte": care este localizarea optimă a unei întreprinderi care produce un singur produs cu costuri constante și se confruntă cu debușeu pe o anumită piață fixă dată și două locații fixe date de locul unde se extrag materiile prime? Răspunsul lui Launhardt a fost următorul: localizarea optimă a unei astfel de întreprinderi este definită ca fiind cea care minimizează cheltuielile totale de transport pe unitatea de produs, analiza fiind ulterior generalizată la mai multe puncte fixe, considerate debușeuri pe piețe multiple și surse multiple de materii prime (teoria localizării bazată pe costuri).

Preluând unele idei din această teorie, Alfred Weber a publicat, în anul 1909, cartea sa, intitulată "Teoria localizării ramurilor"¹⁰, domeniul principal de interes al lui Weber fiind alegerea localizării industriale, preocupat fiind de analiza factorilor generali ai localizării¹¹. Colaborând cu matematicianul George Pick, Weber a redescoperit soluția lui Launhardt privind problema localizării unei firmei (uzinei) în cazul a trei poli de atracție.

Există două situații distincte: atunci când cheltuielile de transport sunt variabile și atunci când cheltuielile cu forța de muncă sunt variabile. În condițiile în care cheltuielile de transport sunt variabile, uzina își orientează activitatea către locațiile care minimizează costurile de transport. Deci apare tendința de grupare a firmelor (uzinelor) în centre urbane, fie surse de materii prime, fie piețe de desfacere.

În anul 1956, Walter Isard a încercat să elimine discrepanța dintre teoria clasică a localizării și curentul principal din gândirea economică, în lucrarea sa intitulată "Economia localizării și a spațiului"¹². În studiile sale, Isard operează cu funcții liniare de producție, astfel încât localizarea optimă a unei fabrici este la punctul costurilor minime de transport.

Din teoriile existente până în acel moment, era evidentă o nouă formă de grupare a principalilor factori ai localizării:

- a. costurile de transport și alte cheltuieli de transfer care variază mai mult sau mai puțin constant în raport cu distanța față de orice punct de referință;
- b. costuri asociate forței de muncă, energiei, altor utilități consumate care nu variază în funcție de distanță;
- c. economiile generate de aglomerație care acționează independent de locație.

Teorii bazate pe interdependența localizărilor

Perioada imediat următoare a cunoscut contribuții importante la teoria localizării. Astfel, Wilhelm Roscher în Germania, Ernest Ross în Anglia și Achille Loria în Italia s-au axat în special pe rolul naturii câștigului asupra procesului productiv în determinarea localizării unei uzine industriale cu costul cel mai mic, noțiuni care l-au

10 Cartea lui Weber "Teoria localizării ramurilor" este considerată un tratat de bază în definirea teoriei localizării în sensul că stimulează activitatea analitică în domeniul teoriei localizării privită ca ramură specializată a economiei. Chiar dacă, la vremea respectivă, Weber fost acuzat de minimalizarea importanței cererii, de concentrare asupra producătorilor, de concentrare într-un singur punct sau mai multe de localizare (în loc să fie dispersați), Weber nu s-a repliat niciodată de la nici o critică adusă teoriei sale, publicând lucrări pe această temă până în anul 1953 (a murit în anul 1956).

11 Asemănător teoriei lui Thünen, teoria lui Weber are ca punct de plecare o câmpie uniformă care nu are trăsături, dar în care ratele de transport sunt uniforme (per tonă/distanță) în regiunea considerată. Diferența dintre cele două teorii constă în faptul că Weber consideră mai multe puncte de consum, dar și unele surse de energie și materii prime. Costurile de transport sunt considerate funcție liniară a greutateii și distanței în timp ce uzinele industriale sunt producătoare de un singur produs. Problema care se pune în această situație dată este cea legată de localizarea optimă a uzinei industriale în spațiu, problemă legată în totalitate de minimizarea costurilor totale de transport.

12 Isard W., "Location and space economy", MIT Press, 1956.

ajutat pe Alfred Weber să definească, în anul 1909, într-o nouă formă problema localizării.

O dată cu apariția teoriei concurenței monopoliste (anul 1920), teoria clasică a localizării cunoaște noi valențe. Astfel, printre numele de seamă care au contribuit la această tendință putem aminti pe Harold Hotelling¹³, Edward Chamberlin, Abba Lerner¹⁴, Hans Singer, Tord Palander și Arthur Smitheis, nume asociate cu un nou curent al modelării tipurilor de concurență spațială.

În anul 1933, Cristaller, prin lucrarea sa intitulată "Locurile centrale din Germania de sud", a adus o nouă viziune asupra analizelor zonelor de piață prin încercarea sa de a determina mărimea, numărul și distribuția orașelor în zonă pe baza unor observații analitice asupra comportamentului consumatorilor.

Teoria privind arile de atracție

Ulterior, teoria locului central și analiza zonelor de piață în condiții monopoliste a căpătat importanță în tratatul lui August Lösch¹⁵ despre "Economia localizării", lucrare ce a avut drept scop concentrarea teoriilor privind economia spațială realizate până atunci și aplicarea teoriei echilibrului general în aceste condiții.

Prin cartea sa, "Organizarea spațială a sistemului economic"¹⁶, A. Lösch analizează corelațiile existente dintre regiunile economice și statele naționale, îndreptându-se spre macroeconomia modernă urbană și regională și îndepărtându-se de microeconomia teoriei localizării industriale din concepția tradițională a lui W. Launhardt și A. Weber.

Teoria localizării bazată pe schimbul interregional

Modelul de bază al schimbului interregional derivă din teoria schimbului internațional (Heckher-Ohlin). Prin intermediul acestui model se analizează atingerea echilibrului între regiuni. Dacă se adaugă ipoteza clasică a costului nul al transporturilor mărfurilor și aceea a mobilității perfecte a factorilor de producție care este obținută într-un cadru regional, atunci localizările sunt nedeterminate.

În lucrarea sa¹⁷, B. Ohlin arată că economiile de scară și specializarea forței de muncă pot favoriza concentrarea spațială a activităților în anumite locuri. Determinarea echilibrului schimburilor între regiuni se poate realiza astfel: costurile de transport în interiorul regiunii sunt nule și pozitive sunt costurile aferente schimburilor de la o regiune la alta. Inițial, condițiile de producție în cele două regiuni sunt prezentate astfel: în regiunea A, costurile sunt mai mici, fapt ce duce la prețuri mai mici comparativ cu regiunea B. Diferența inițială dintre prețurile A și B este superioară costului unitar de transport al unui bun între cele două regiuni. Deci protecția oferită unui producător din regiunea B de distanța de regiunea A nu este decât parțială. Schimburile apar de la A către B, punctul de echilibru fiind dat de condiția ca producătorii din B să ofere produsele la același preț ca producătorii din A în regiunea B, adică ținând seama și de costurile de transport.

Astfel rezultă prețuri și cantități diferite între cele două regiuni. Această situație este optimală, ținând seama de distanță și costurile de transport și producție. Se constată că producția producătorului din A crește și a producătorului B se diminuează. Consumatorul din A va trebui să facă față unei creșteri de preț, iar cel din B va

¹³ H. Hotelling, *Stability in Competition*, "Economic Journal", 1929.

¹⁴ A. Lerner., H. Singer, *Some notes on duopoly and spatial competition*, "Journal of Political Economy", 1939.

¹⁵ A.Losch, *The nature of economic regions*, Southern Eco.J, 1938, "The Economics of location", Yale, U.P. 1954.

¹⁶ Traducerea titlului din limba germană "Die raumliche Ordnung der Wirtschaft".

¹⁷ Ohlin B., *International and Inetregional Trade*, Harvard U.P., 1933.

beneficia de o scădere de preț, dar mai mică. Trebuie să adăugăm că echilibrarea nu este decât parțială, datorită costurilor de transport: nici un fel de comerț nu va apărea dacă diferența inițială a prețurilor între cele două regiuni este inferioară costului unitar de transport. Oricum, reechilibrarea lasă loc unei diferențe de prețuri între cele două regiuni, datorită faptului că cel din regiunea B va trebui să plătească cheltuielile suplimentare cu transportul, asigurările etc.

1.2. Teorii ale creșterii regionale

Teoria neoclasică a creșterii regionale

Modelele neoclasică cele mai cunoscute au fost elaborate de G. Borts¹⁸ și L. Stain (1964).

În aceste modele, creșterea regională a fost evaluată prin nivelul venitului regional. Există o creștere într-o regiune dacă populația agricolă cu venituri mici devine urbană și industrială sau dacă există o populație migratoare din exterior. O regiune poate să cunoască, pe de o parte, o mobilitate internă spre sectoare cu salarii superioare și, pe de altă parte, emigrarea unei părți a populației spre alte regiuni care au salarii și mai ridicate. Creșterea pentru aceste regiuni va consta în soldul pozitiv dintre cele două mișcări.

Echilibrul între regiuni apare atunci când se produce o egalizare a salariilor medii. Potrivit teoriei neoclasică, dezvoltarea unei regiuni poate veni din două surse: creșterea ofertei de locuri de muncă în sectorul industrial (dacă există rezerve de muncă în alte sectoare: de exemplu, cel agricol) sau ca urmare a creșterii cererii externe.

Logica modelului neoclasic este aceea de a trata regiunile ca simple unități economice, fără un conținut spațial propriu. Relațiile de creștere se bazează pe producția destinată consumului intern și pe exportul către alte regiuni, în condițiile în care prețurile sunt determinate pe o piață unică și sunt comune tuturor. Soldurile balanțelor de plăți regionale sunt analizate ca variație a datoriei fiecărei unități.

Nici una din ipotezele de mai sus nu include caracterul spațial, factorii de proximitate sau de contagiune, externalitățile de aglomerare sau conținutul propriu al fiecărei unități determinând un comportament specific. Modelul obținut este un model de ajustare pe piețe între diverși agenți, având activități variate și un mod de funcționare relativ complex.

Dezvoltările ulterioare ale teoriei au condus la îmbunătățirea teoriei dezvoltării regionale.

Teoria polilor de creștere (sau creșterea dezechilibrată a sectoarelor)

Ideea polilor de creștere a fost propusă de François Perroux¹⁹ la începutul anilor 50. De la această dată, teoria a cunoscut o largă răspândire, cu toate că nu a fost întotdeauna utilizată conform principiilor inițiale. Teoria polilor de creștere se poate prezenta fie ca o teorie de creștere dezechilibrată a sectoarelor, fie ca o creștere dezechilibrată a regiunilor.

Prin această teorie se demonstrează că efectele creșterii nu se propagă egal în toate sectoarele economice, ci mai curând în sectoarele legate de domenii care dau

¹⁸ Borts G. H., Stein J. L., *Economic growth in a Free Market*, Columbia U.P., 1964.

¹⁹ F. Perroux, *La notion de pôles de croissance*, "Economie Appliquée", nr. 1-2, 1955.

impulsul inițial (locomotive de dezvoltare), explicându-se în acest mod apariția inegalităților teritoriale²⁰.

În 1955, Perroux spunea că *"evidența generală este următoarea: creșterea nu apare peste tot; aceasta se manifestă în puncte sau poli de creștere, cu intensitate variabilă; creșterea se difuzează prin diverse canale către diverse terminale variabile pentru ansamblul economiei"*²¹.

La baza acestei teorii stau o serie de noțiuni, cum ar fi: creșterea dezechilibrată, macrounități, efecte asimetrice, puterea economică, efectul de dominare. Ideea principală este aceea că viața economică nu presupune doar acțiunea unor firme izolate în condiții de concurență, ci, mai curând, acțiunea specifică a unor unități economice complexe care, prin poziția și dimensiunea lor, pot juca un rol dominant.

Astfel, creșterea economică nu mai este un fenomen liniar și echilibrat, ci unul discontinuu, propagându-se prin dezechilibre, sub impactul acțiunii privilegiate a unor agenți specifici (poli de creștere). Impulsul dat de aceste unități motrice se propagă către unitățile sau întreprinderile dependente care recepționează semnalele venite din exterior și le impune reacții care amplifică efectele directe emise inițial de unitățile motrice. Acest impuls antrenează efecte variate: creșterea cererii pentru materii prime, scăderea prețurilor sau ameliorarea calității unor produse, creșterea producției. Toate la un loc generează venituri suplimentare variate, care sunt transmise orizontal în profitul ansamblului economiei prin canale de distribuție specifice: este vorba de o difuzare echilibrată a efectelor de creștere. De asemenea, influențele se transmit și vertical sectoarelor care sunt în relații cu sectorul inovator (amonte, aval). Acest fenomen de creștere nu este un fenomen global care afectează toate sectoarele, ci este unul polarizat, depinzând de ponderea elementului-motor. Deci creșterea economică are loc prin interdependențe multiple, propagându-se prin intermediul lanțurilor de investiții și al legăturilor de profit.

În aceste condiții, apare un model ierarhizat care generează creșterea economică. Pe lângă acțiunea directă a unităților motoare sau a polilor de creștere (inovare, investiții, producție), au loc și efecte secundare (investiții adiționale) declanșate de reacțiile unităților subordonate. Acesta este mecanismul după care se desfășoară procesul de creștere dezechilibrată care depinde de natura impulsurilor inițiale care le-au lansat.

Există trei căi de difuzare a efectelor de creștere: *prin prețuri, prin fluxuri și prin așteptări*.

Activitățile adiționale care se dezvoltă sub impulsul polilor de creștere nu sunt dispersate pe întreg teritoriul, ci au tendința de a se grupa în jurul unității motrice. Această grupare apare deoarece întreprinderile dependente sunt de mici dimensiuni și evită o localizare izolată, ele căutând economiile externe de aglomerare, acces mai bun la piețe etc.

Teoria polilor de creștere poate explica foarte bine concentrarea industrială (zone miniere, zone metalurgice etc.).

Probleme ridicate de teoria polilor de creștere

1. Modul de definire

²⁰ D. Jula, N. Jula, D. Ailenei, A. Gârbovean, *Economia dezvoltării, Teoria dezvoltării – probleme naționale – dimensiuni regionale*, Editura Viitorul Românesc, 1999, București.

²¹ În România, regiunile au fost create pe baza polilor de creștere: fiecare regiune are un pol de creștere, cu excepția Regiunii 2 - Sud-Est care este bipolară.

Teoria polilor de creștere are unele aspecte neclare legate de modul de definire al polilor de creștere (ex.: o mare întreprindere nu este pol de creștere, un complex siderurgic nu este pol de creștere; acestea devin poli de creștere doar în condițiile în care creează în jurul lor un complex de întreprinderi mici). De asemenea, o aglomerație de întreprinderi mici nu constituie un pol de creștere, deoarece ele trebuie să se grupeze în jurul unei mari întreprinderi care joacă rolul de pol de creștere. Este importantă și distincția dintre următoarele noțiuni cu conotații apropiate: concentrarea spațială, polarizarea (explică concentrarea spațială prin impactul unor macro-unități), atracția comercială sau de altă natură (mecanism de concentrare spațială bazat pe posibilitatea unei activități de a atrage după ea mai multe activități), gravitația (mecanism care explică intensitatea relațiilor dintre două unități prin distanța care le separă).

2. Canale de transmitere

Chiar dacă există un pol de creștere, acesta nu-și poate îndeplini rolul dacă nu există canale de transmitere a creșterii. Acestea sunt: circuitele de comercializare, sistemele de credit, sisteme de comunicații, infrastructură de transport și depozitare, personal calificat etc. Trebuie să existe o adecvare între natura produselor polului de creștere și cea a mediului în care acesta există²². Deci polii de creștere nu pot exista izolați.

3. Extinderea noțiunii de pol

Noțiunea de pol de creștere s-a extins cu ușurință în următoarele direcții: marile aglomerări urbane, centrele de infrastructură de comunicații, zonele care concentrează activitate neindustrială etc.

1.3. Teorii ale dezvoltării inegale

Cele mai importante teorii privind dezvoltarea inegală a regiunilor sunt următoarele: teoria relației centru-periferie, teoria cauzalității cumulative, teoria dezvoltării endogene, teoria dezvoltării regionale în etape etc.

Teoria relației centru-periferie

În anii '60, a fost pusă în evidență structura ierarhizată a spațiului economic, pe plan internațional, ca și pe plan inter-regional. Relația centru-periferie poate fi un motor al dezvoltării, dar, în același timp, această relație poate fi o cauză a inegalităților. Cei mai importanți reprezentanți ai săi sunt: John Friedmann, Stuart Holland, G. Myrdal.

Mecanismele care guvernează relația centru-periferie depind, în principal, de dotarea cu factori: activitățile avansate sunt concentrate în centru, mediul cultural este mai favorabil în centru, randamentele descrescătoare apar mai târziu în zonele centrale, ocaziile de profit sunt mai puțin percepute la periferie și, în același timp, sunt mai multe în zona centrală, exporturile din zonele centrale fac obiectul unei creșteri crescânde, periferia pierde forța de muncă calificată și capitalurile, adaptându-se foarte greu²³. În aceste condiții, chiar o convergență parțială între centru și periferie nu poate masca existența unor inegalități fundamentale. Regiunile, ca și țările, sunt specializate în funcție de potențialul natural și de tradiție.

²² O mare uzină de calculatoare nu va avea nici un impact asupra unei zone agricole.

²³ Un punct de referință al teoriei centru-periferie este cel privind aspectele tehnice, instituționale și culturale care definesc funcționarea societății. Una dintre cauzele cele mai importante ale diferențelor dintre centru și periferie se găsește în dominarea societății inovatoare (tehnologică și instituțională): doar zonele centrale au putere asupra propriei dezvoltări, periferiile mai puțin apte de inovare sunt supuse deciziilor care vin de la centru.

Stuart Holland²⁴ a propus o schemă pentru caracterizarea mișcării factorilor între zonele bogate și cele sărace, care o completează și modifică pe cea a lui Myrdal²⁵ (figura 1.3). S. Holland a propus luarea în considerare a acțiunii perturbatoare a țărilor mai puțin avansate, arătând că relațiile între regiunile bogate și sărace ale țărilor industriale nu sunt decât o parte a unui ansamblu de relații mult mai complexe²⁶.

Teoria cauzalității circulare și cumulative

Cei mai importanți reprezentanți ai acestei teorii au fost: G. Myrdal (1957), Th. Balogh, R. Prebisch, F. Hilgert.

Ideea de bază a acestei teorii se referă la faptul că inegalitățile sunt dezechilibre care antrenează reacția sistemului. Aceste reacții nu sunt întotdeauna de a corecta dezechilibrele, ci pot să le agraveze pe cele inițiale. Din punctul de vedere al teoriei clasice, mobilitatea factorilor este un element de reechilibrare a dezechilibrelor. Potrivit teoriei cauzalității circulare și cumulative, mobilitatea nu mai este reechilibrantă iar mobilitatea bunurilor nu are decât o utilitate limitată în timp, constituind astfel un substitut al altor factori. Mobilitatea bunurilor sau a factorilor nu va putea compensa diferențele de productivitate marginală, ci din contră, numai realizarea prealabilă a egalității productivității va putea suprima caracterul dezechilibrant al mobilității. Această rezultată provine din faptul că nu ne găsim în fața unui dezechilibru (stare tranzitorie către echilibru), ci ne găsim într-un proces cumulativ stimulat de comerțul internațional și având tendința de a distruge echilibrul și proporțiile dintre factorii de producție.

Astfel, o diferență inițială în nivelul de productivitate implică un schimb inegal; factorii de producție atrași de perspectivele unor venituri superioare se vor deplasa în direcția zonelor privilegiate, determinând un nou dezechilibru. În acest fel se propagă procesul de cauzalitate circulară. Cea mai bună ilustrare a teoriei reiese din orientarea deplasării factorilor: deplasarea forței de muncă către regiunile și națiunile bogate, ducând la înrăutățirea situației din zonele sărace. Țările-surse de emigrare trebuie să susțină cheltuielile de pregătire și educație a unor generații de emigranți.

În concluzie, teoria cauzalității circulare și cumulative susține ideea că mobilitatea factorilor este un element dezechilibrant, orientând factorii de producție (capital și forță de muncă) către zonele/regiunile mai dezvoltate și/sau avansate tehnologic. Procesul devine cumulativ: spațiile sărace devin și mai sărace și mai puțin apte de a progresa, deoarece sunt lipsite de capitalul și forța de muncă necesare pentru dezvoltare și, în același timp, zonele dezvoltate vor primi un supliment de factori (forță de muncă, capital) care le va dinamiza dezvoltarea.

²⁴Holland St., *Capital versus the regions*, Macmillan, 1976; *Capital, labor and regions*, în H. Folmer&J. Oosterhaven, *Spatial inequalities and regional development*, Martinus Nijhoff, 1979.

²⁵Myrdal G., *Economic theory and underdeveloped regions*, Duckworth, 1967.

²⁶Țările cu un nivel de dezvoltare intermediar (Portugalia, Spania, Turcia, Grecia) trimit o forță de muncă numeroasă către țările dezvoltate, ceea ce modifică substanțial mișcările migratoare din cadrul țărilor dezvoltate (de destinație) al căror proces migrator începe să se modifice cu precădere dinspre regiunile bogate (care nu mai oferă destule oportunități de locuri de muncă) spre alte regiuni. Pentru mișcările de capital, circuitele financiare naționale (bănci, companii de asigurări) fac să profite regiunile centrale de pe urma fluxurilor de economii din toată țara. Paralel, mișcările de investiții se dirijează către țările în curs de dezvoltare, deci relațiile inegale dintre diversele regiuni devin mult mai complexe.

1.4. Teoria dezvoltării endogene

Contribuțiile cele mai importante la această teorie le-au avut J. Friedmann²⁷ și W. Stöhr.

Teoria dezvoltării endogene s-a pe bazat pe constatările rezultate din analiza procesului de dezvoltare din țări considerate "lumea a III a"; dezvoltarea autocentrată endogenă este o concepție a dezvoltării care cuprinde abordarea teritorială a dezvoltării.

Elementele componente ale teoriei dezvoltării endogene sunt legate de critica teoriei bazate pe piața liberă și pe rentabilitatea agenților independenți:

- A. Sunt criticate elementele de bază ale teoriei clasice, cum ar fi maximizarea profitului și ignorarea aspectelor teritoriale; teoria economică clasică nu ține seama de valorile locale, comunitare și culturale;
- B. Toate valorile sunt judecate prin măsura în care există o cerere pentru ele.

Pentru J. Friedmann²⁸, dezvoltarea endogenă are trei caracteristici esențiale: este teritorială, comunitară și democratică²⁹.

1. Dezvoltarea teritorială: spațiul/regiunea devine o valoare importantă care facilitează operațiuni specifice, sinergice, pe care o întreprindere le poate folosi. În concluzie, spațiul devine o resursă a dezvoltării.
2. Dezvoltarea comunitară: dezvoltarea nu poate fi creată în afara comunității locale. Dezvoltarea este rezultatul participării active a ansamblului populației. Nu este posibilă o dezvoltare endogenă fără structuri suficient de democratice pentru a permite fiecăruia să-și exprime singur opțiunea și necesitățile.
3. Valorizarea resurselor locale: dezvoltarea endogenă se bazează în primul rând pe resursele locale sau pe tradițiile industriale locale. Astfel, dezvoltarea endogenă devine o dezvoltare integrată, pe baza unor filiere industriale.

Alte caracteristici ale dezvoltării endogene sunt:

- autarhia selectivă - promotorii dezvoltării endogene acordă preferință dezvoltării producției locale, fapt care implică o preferință puternică a populației pentru produsele locale și deci apare o diferențiere a modului de viață de la o regiune la alta. În această logică, o regiune trebuie să evite cantități mari de produse brute nevalorizate, deoarece acestea pot epuiza resursele disponibile și pun în pericol dezvoltarea endogenă;
- economii de scală mică – dezvoltarea endogenă presupune, de asemenea, refuzul unor mari unități productive și al centrelor dominante de a promova inițiativele locale; va fi acordată prioritate micilor întreprinderi în localitățile de mici dimensiuni în folosul comunităților locale.

Schema de bază a dezvoltării endogene este următoarea:

²⁷ Friedmann J., *A general theory of polarised development*, Growth Centers on Regional Economic Development, Free Press, 1972.

²⁸ Friedmann J., *The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems*, Bourne & Simmons Eds., Los Angeles.

²⁹ Din aceste trei condiții rezidă întreaga concepție de dezvoltare endogenă.

- Etapa I – etapa când are loc creșterea productivității industriale și a diversificării producției, cu efecte asupra veniturilor salariale (în special în localitățile de mici dimensiuni);
- Etapa a II-a – creșterea ofertei de locuri de muncă;
- Etapa a III-a – creșterea cererii pentru bunurile produse în cadrul regiunii;
- Etapa a IV-a – crește cererea pentru echipamente simple de transport și pentru bunurile de folosință îndelungată;
- Etapa a V-a - apariția inovației tehnologice și a produselor noi;
- Etapa VI – creșterea capacității de export a regiunii.

Această schemă propusă de Friedmann nu rezultă în autarhie economică, permițând apariția unei capacități de export care, ulterior, va duce la dezvoltarea economică a regiunii. Capacitatea de export este bazată pe creșterea capacităților interne și mai puțin pe cererea externă. De asemenea, procesul tehnologic nu este neapărat necesar transferat din exterior, ci apare ca un proces local de germinare. Ansamblul dezvoltării este antrenat de nevoile locale ale agriculturii și industriei.

În rezumat, dezvoltarea endogenă încorporează ideea unei economii flexibile, capabilă să se adapteze mediului exterior și constituie o alternativă la economia bazată pe marile unități (acest tip de dezvoltare bazat pe marile unități depinde de puterea de a planifica și a prevedea viitorul). Dezvoltarea endogenă poate genera creșterea economică și obține productivități ridicate.

În momentul în care incertitudinea este redusă și întreprinderea va putea promova programe pe termen lung, atunci se va crea un mare avantaj, însă dacă incertitudinea va crește, marile organizații și întreprinderi vor deveni greoaie și eficacitatea lor va fi mai mică decât cea a întreprinderilor mici.

Dezvoltarea endogenă este tipul de dezvoltare care se opune tendinței de uniformizare (globalizare) și acceptă varietatea culturilor, a statutelor sociale, a tehnicilor și chiar a gusturilor.

Dezvoltarea regională în etape

După 1970, a apărut ipoteza conform căreia organizarea spațială a unei economii naționale evoluează în faze (etape). Orice structură spațială echilibrată este rezultatul unei evoluții progresive. Disparitățile regionale și dualismul nord-sud sunt tipice unor prime etape ale dezvoltării, după care urmează o convergență regională și o reducere a disparităților (vezi D. Jula)³⁰. În fapt, etapele sunt faze de maturitate ale dezvoltării naționale. Acest dublu proces de divergență urmată de convergență poate fi exprimat prin trei ipoteze simetrice³¹:

1. dezvoltarea națională este, într-o primă fază, polarizată, după care este integrată;
2. în cadrul fiecărei regiuni, dezvoltarea este, la început, concentrată în centre de dezvoltare, după care se difuzează spre periferie;
3. în cadrul unităților urbane, apare o descentralizare progresivă, în beneficiul periferiilor.

³⁰ Jula D., Ailenei D., Jula N., Gârbovean A.. *Economia Dezvoltării, Teoria dezvoltării, probleme naționale și dimensiuni regionale*, Editura Viitorul Românesc, București, 1999, pag.51.

³¹ H.Richardson&J.Friedmann, *Regional economic growth*, 1973.

Prima ipoteză este justificată printr-o multitudine de rațiuni: la începutul procesului de dezvoltare, investițiile sunt concentrate într-un număr mic de centre³² sau în unul singur (de obicei, capitala) care beneficiază de efecte cumulative numeroase (economia de scală a unităților de producție, economia de aglomerație, efecte de polarizare, dezvoltarea concentrată a sistemului educativ etc.). Concentrarea urbană favorizează dinamismul și spiritul de risc al întreprinzătorului, inovația etc. Avantajul cultural al centrului creează, la rândul lui, alte efecte cumulative.

Ulterior, lucrurile se schimbă, deoarece intervin zonele periferice cu atuurile lor: oferta de spații libere, relaxare, locuire etc. Difuziunea atuurilor zonelor centrale neutralizează efectele de polarizare, în timp apar fenomene de îmbătrânire a zonelor centrale (îmbătrânirea populației, poluare, degradarea infrastructurii etc.) și periferiile încep să joace un rol din ce în ce mai important. Pe o perioadă mai lungă, zonele altădată periferice și slab dezvoltate preiau o serie din funcțiile zonelor centrale, reducându-se dezechilibrul dintre centru și periferie.

Ideea unei creșteri în etape, cu discrepanțe mari la început și reducerea lor ulterioară, este foarte răspândită în politica regională.

Modelul keynesian la nivel regional

Ideea de influențare a creșterii economice prin cerere este derivată din teoria keynesiană și a fost aplicată și în teoria dezvoltării regionale.

Astfel, în anul 1967, Hartman și Seckler³³ au prezentat un model macroeconomic de tip keynesian pornind de la ecuația clasică ($Y = C + I + E - M$), distingând între bunurile de consum și cele de capital. A fost propusă o funcție liniară de producție care explică produsul regional prin intermediul a trei componente: un multiplicator al exporturilor, un accelerator al investițiilor și tendința exogenă de creștere a regiunii. Dacă interesul metodologic pentru un astfel de model este considerabil, el nu se poate aplica decât la mari regiuni, fiind nevoie de o definiție restrictivă a regiunilor și a relațiilor interspațiale. De asemenea, o condiție foarte greu de îndeplinit este cea de stabilitate generală a coeficienților pe care îi utilizează, ceea ce îl face aplicabil doar pentru perioade foarte scurte de timp.

Teoria declinului regional

Perioada recentă este cea care pune în discuție teoriile clasice ale dezvoltării regionale, pentru a căuta să se explice nu dezvoltarea regiunii, ci declinul ei.

Teoria de bază (ca și cea a polilor de creștere) poate explica și evoluțiile negative. Marile orașe în declin joacă rolul unor poli negativi: criza unei activități industriale majore (activitate portuară, metalurgie, minerit etc.) antrenează efecte cumulative în amonte. De asemenea, reducerea exporturilor regionale va influența sectorul rezidențial, care se va contracta proporțional. Analizele au fost efectuate pentru a se explica procesul de declin al unor regiuni: pierderea din dinamism a unei zone, a unei clase de antreprenori sau industriași, comportamentul defensiv al unei clase sociale, declinul cumulativ al marilor întreprinderi și al industriilor dominante. Prin aceste analize, s-a demonstrat că prosperitatea trecută poate fi purtătoarea germenilor unui declin profund în condiții economice și tehnologice noi.

³² În România, investițiile străine sunt concentrate în proporție de peste 51% în București.

³³ L.M. Hartman, D. Secker, *Towards the application of the dynamic theory to regions*, "Journal of regional Science", 1967.

Teoria ciclurilor lungi ale dezvoltării regionale

În anii '80, s-a pus accent pe teoria ciclurilor lungi, pornind de la întrebările: care sunt factorii care explică ciclurile regionale cu modificări de conjunctură regională, care este legătura între ciclul de inovare și rentabilitatea capitalurilor.

P. Nijkamp³⁴ și J. Paelinck³⁵ (1976) au propus un model de fluctuații interregionale: spațiul se repartizează între poli de creștere, poli de atracție și regiuni intermediare. Atractivitatea unei regiuni depinde de capitalul ei, de infrastructură, de stocul de informații. Capitalul depinde de investiții, de starea factorilor din regiune. La rândul ei, migrația depinde de nivelul salariilor, de piața muncii și atractivitatea regiunii. Sub restricția unor ipoteze, se poate ilustra evoluția unui sistem spațial și cum se repartizează în spațiu efectele de difuziune și retenție.

Tot în 1976, Ph. Aydalot a prezentat un model pe termen lung care arăta cum apare un ciclu interregional ca urmare a unei inovații majore. Într-o primă fază a ciclului interregional, diferențele între regiuni erau semnificative, iar în timp a avut loc un proces de convergență datorat difuziunii informației. Rezultatul convergenței s-a bazat pe ideea priorității unei regiuni centrale în dezvoltarea de activități noi.

Atât timp cât necesarul de locuri de muncă din noua activitate care încorporează inovația majoră este inferior sau egal efectelor disponibile (creșterea naturală a ofertei de forță de muncă, migrația pozitivă provenită din alte regiuni și conversia forței de muncă provenind din alte sectoare), regiunea centrală poate avea un profit mai mare decât alte regiuni monopolizând activitatea nouă. Ulterior, centrul trebuie să partajeze creșterea activității noi cu alte regiuni, ceea ce va conduce la un proces de convergență care se va opri în momentul apariției unor noi inovații majore.

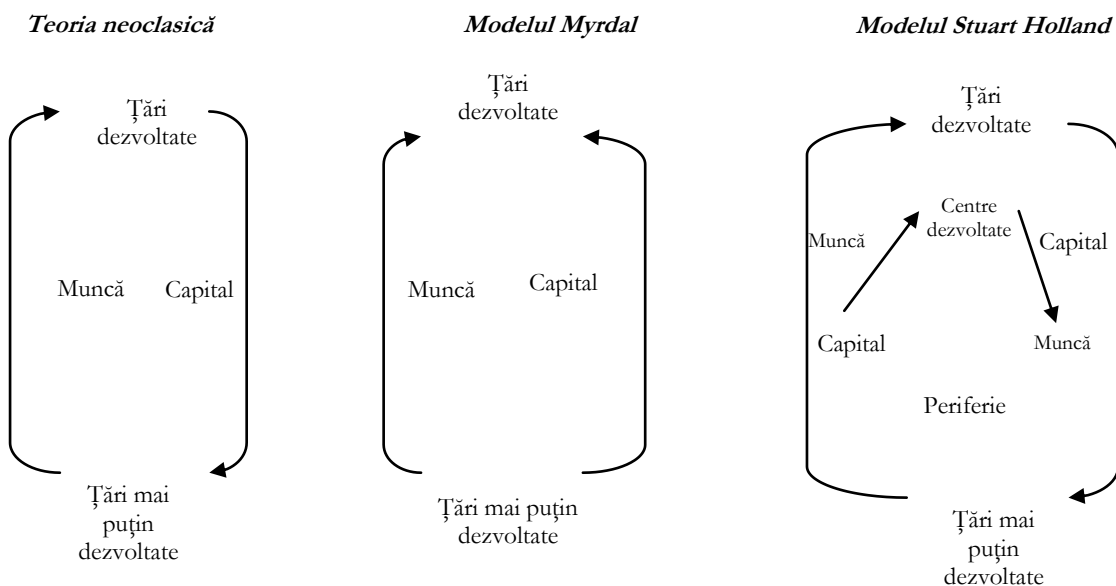


Figura 1.3: Prezentarea fluxurilor între țări în diferite teorii

Sursa: Prelucrare după Aydalot Ph., *Economie Régionale et Urbaine*, Editura Economica, 1985, Paris.

³⁴ Nijkamp P., *Long waves or catastrophe in regional development*, Socio-Eco. Planning Science, 1982, No.6.

³⁵ Paelinck J.H.P., *La théorie du développement régional polarisé*, "Cahiers de l'I.S.E.A", L 15, 1966.

CAPITOLUL 2. Modele și tehnici de analiză spațială

2.1. Considerații privind modelarea regională

Dezechilibrele existente între regiuni și în interiorul lor au reprezentat pentru economiști provocări permanente la care au trebuit să răspundă și să ofere soluții viabile. De altfel, în dicționarele economice, definirea economiei regionale este clară: "economia regională este o disciplină orientată spre acțiune, definită într-o accepție mai largă și planificare spațială".

De asemenea, problema atenuării dezechilibrelor regionale și încercările de susținere a dezvoltării unor regiuni constituie, în prezent, un subiect major, care face obiectul studiilor de specialitate dar și al analizelor care stau la baza fundamentării măsurilor și acțiunilor de politică regională. În aceste studii de se are în vedere faptul că atenuarea dezechilibrelor între nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni este o cerință de bază pentru asigurarea coeziunii economice și sociale într-un spațiu național.

În acest context, la elaborarea strategiilor și politicilor regionale trebuie să se ia în considerare analizele privind nivelul de dezvoltare al regiunii, nivel ce poate fi exprimat printr-o serie de elemente de potențial economic, dar poate fi redat și prin analize de competitivitate generală a spațiului (măsurată prin gradul de calificare a teritoriului) sau competitivitate a ofertei regionale de bunuri și servicii.

Având în vedere faptul că o regiune poate fi definită prin interacțiunea dintre structura, comportamentul și funcționalitatea sa în cadrul unui sistem general, putem considera regiunea ca un subsistem complex, caracterizat printr-o serie de variabile specifice sau generale. Aceste variabile pot fi variabile de intrare sau variabile date, variabile de stare ce caracterizează comportamentul subsistemului la un moment dat sau pe o perioadă specificată, și variabile de ieșire sau determinate. Între aceste variabile, ce pot fi grupate după anumite criterii, există o serie de relații și legături, conexiuni cauzale sau funcționale. De asemenea, mulțimea caracteristicilor unui astfel de subsistem determină starea sa (regiunea dispune de o structură funcțională, socio-economică care permite dezvoltarea sa ulterioară, dar în același timp, se găsește în conexiune cu alte regiuni de dezvoltare, fiind influențată de acestea și influențându-le, la rândul ei, prin intrările și ieșirile în și din sistemul din care face parte).

Conceptul de model este utilizat pentru prima dată de matematicianul Beltrami, în anul 1868, fiind ulterior asimilat de economiști și utilizat în analiza fenomenelor și proceselor economice. Orice model economico-matematic reprezintă cât mai fidel un anumit fenomen, proces sau regiune numai în măsura în care se sprijină pe teoria economică ce formulează categoriile, conceptele și legile obiective ale realității economice. Aplicarea modelării la teoria economică lărgeste considerabil posibilitățile de analiză, lucru evident în literatura de specialitate (care prezintă sute de modele, oferind, totodată, și alte căi de dezvoltare, de gândire sau de concepere).

Din această perspectivă, economia regională a beneficiat hotărâtor de ipotezele de bază ale teoriei economice generale (modele input-output, modele de creștere economică, modele discrete de alegere, modele de evaluare și analiză multicriterială)

și de instrumentele unor discipline înrudite, cum ar fi geografia, statistica, planificarea etc, însă modul de abordare și utilizare a determinat obținerea unei poziții puternice din punct de vedere metodologic și nu numai.

Pe această bază, putem prezenta o clasificare a modelelor economico-matematice la nivel regional, ținând cont de unele clasificări generale ale modelelor economico-matematice utilizate în teoria economică generală, astfel:

1. *Clasificarea modelelor regionale în funcție de domeniul de proveniență și concepție:*
 - cibernetico-economice;
 - econometrice;
 - decizionale (cu luarea în considerare a mai multor criterii, factori de risc, incertitudine);
 - de simulare.
2. *Clasificarea modelelor regionale în funcție de caracterul variabilelor:*
 - deterministe (mărimi cunoscute);
 - stohastice/probabiliste.
3. *Clasificarea modelelor regionale în funcție de factorul timp:*
 - statice;
 - dinamice (pe termen scurt, mediu sau lung).

Modelul economic regional reprezintă imaginea convențională, simplificată, a unei regiuni, zone sau arii geografice ce trebuie analizată, o construcție logică sau mentală care redă elementele esențiale ale regiunii, precum și relațiile dintre elemente (variabile endogene și exogene), cu scopul de a descoperi noi relații între acestea, de a stabili strategii și politici care să asigure creșterea echilibrată a regiunii.

Aceste elemente, privite ca variabile de intrare sau ieșire, sunt influențate, la rândul lor, de activitățile ce se desfășoară în cadrul regiunii, dar și de alte elemente exterioare asupra cărora nu se poate acționa. La elaborarea modelelor regionale, un loc deosebit îl ocupă elementele specifice științei regionale, și anume: localizarea (amplasarea), echilibrul spațial, creșterea economică regională, mobilitatea spațială, eficiența structurilor spațiale. Modelele de creștere și dezvoltare economică, privite din perspectivă spațială, conțin aceste elemente specifice, dintre care cea mai importantă este variabila spațială. Noțiunea de “spațiu” ca fundal al activității economice este o caracteristică importantă a economiei regionale ce poate fi abordată în analizele regionale din mai multe puncte de vedere:

1. din punctul de vedere al distanței între două sau mai multe regiuni - în teoria localizării;
2. din punctul de vedere al suprafeței - în modele de tip gravitațional (suprafața la care se înscriu zonele de atracție, zonele aflate într-un proces de creștere și expansiune sau zonele considerate drept medii de propagare a fluxurilor);
3. din punctul de vedere al caracteristicilor - ce pot avea unele valori specifice (numărul populației existente, nivelul de producție, fondurile fixe, investițiile, exportul, importul, nivelul salariilor, numărul populației etc);
4. spațiul nediferențiat³⁶ care poate fi spațiul abstract, geometric, având drept caracteristici dominante coordonatele, distanțele și densitățile;

³⁶ Constantin D. L., *Economie regională*, Editura Oscar Print, București, 1998.

5. spațiul diferențiat - caracterizat prin proiecții geografice, economice, sociale, culturale, istorice, fapt ce conduce la diferențierea unor anumite zone (concentrări industriale, economii de aglomerație etc.) .

Introducerea variabilei de spațiu în teoria și analiza economică, indiferent de modul în care este percepută, a fost determinată, în principal, de observarea unor fenomene economice influențate de distanță și spațiu:

- dezechilibrul regional apărut în condițiile unor transformări economice și sociale foarte rapide, și anume: migrația populației agricole spre alte ramuri sau regiuni, procesul de industrializare, procesul de urbanizare, tendința de formare de orașe gigant etc.;
- dezvoltarea inegală a unor părți din teritoriul național în defavoarea altor regiuni sau a unor țări în cadrul unor convenții și tratate internaționale.

Pentru abordarea problemelor de dezechilibru regional și creștere regională, precum și în încercarea de a le rezolva cu ajutorul unor modele economico-matematice, s-a apelat inițial la modelele neoclasice din teoria economică, modele care accentuează rolul ofertei. La baza modelului neoclasice de creștere economică stă funcția de producție agregată cu variabilele muncă și capitalul, ideea de bază a acestei teorii fiind aceea că, într-o economie fără progres tehnic, producția agregată (outputul) este determinată în întregime de intrările de capital și forță de muncă. Atunci când intervine și variabila progres tehnic, aceasta are un rol hotărâtor asupra producției în general și a celei regionale în cazul în care se analizează o regiune³⁷.

Plecând de la aceste modele simplificate care au o valoare teoretică importantă și care nu țin cont și de alte variabile care pot influența dezvoltarea regiunii, se poate trece la modele complexe, axate pe cererea exterioară regiunii, modele care evidențiază modul de reacție al regiunii la schimbările în cererea pentru exporturile sale și influența pe care aceasta o are asupra ratei creșterii regionale. Aceste modele corespund regiunilor a căror dezvoltare s-a axat, în mod esențial, pe potențialul de resurse naturale, iar specializarea lor pe exportul de resurse primare, care are ca suport teoretic avantajul comparativ prin care se încearcă clarificarea modelelor regionale de producție și specializare la anumite exporturi. În forma lor cea mai simplistă, aceste modele ignoră complet rolul unor factori interni hotărâtori, cum ar fi activitățile întreprinzătorilor locali, programele de dezvoltare locală sau guvernamentală, investițiile, etc.

Privitor la analiza exporturilor, se poate menționa aici și modelul cauzalității cumulative, care are la bază modelul mai sus-menționat și care întrevide un efect de feed-back al creșterii regionale asupra competitivității sectorului de export. De asemenea, prin aplicarea modelului propus asupra unor regiuni specializate în ramuri ale industriei prelucrătoare și unor regiuni cu profil agricol, s-a constatat că regiunile specializate în sectoare ale industriei prelucrătoare beneficiază de creșteri mult mai mari ale productivității decât cele specializate în agricultură. Elementul de bază al acestui model este, fără îndoială, creșterea productivității muncii care este dependentă, după cum se arată prin aplicarea lui, de doi factori: progresul tehnic și înzestrarea tehnică a muncii. Se vor înregistra creșteri ale productivității muncii în momentul în care se vor realiza investiții care depind, la rândul lor, de creșterea producției. Astfel, procesul devine ciclic și are loc expansiunea activității economice din regiune.

³⁷ Vezi și Julia D., Ailnei D., Julia N., Gârboveanu A., *Economia dezvoltării – Teoria dezvoltării – probleme naționale – dimensiuni regionale*, Editura Viitorul Românesc, București, 1999.

Asemănător modelului cauzalității cumulative este și modelul care acreditează ideea unei forțe motrice (firmă, un grup de firme, ramură industrială etc.) existente într-o regiune și care este capabilă să inducă efecte de antrenare asupra unităților din amonte sau aval și chiar asupra unor alte regiuni aflate sub influența forței respective. Acest model își găsește suportul teoretic în teoria polilor de creștere discutată anterior.

Un model care reprezintă, în fapt, o versiune extinsă a cauzalității cumulative este cel elaborat de Friedmann în perioada 1966-1973, în care relația centru-periferie este considerată hotărâtoare în dezvoltarea viitoare a unei regiuni. Astfel, regiunile centrale sunt definite în termenii controlului asupra propriilor activități, în timp ce regiunile periferice sunt dependente, în dezvoltarea lor, de regiunile centrale. În acest sens, regiunile centrale reprezintă subsisteme ale societății organizate teritorial, cu o înaltă capacitate de a genera și absorbi un proces inovațional, iar cele periferice sunt dependente de regiunile centrale.

Alături de variabilele menționate mai sus și utilizate în modelele de dezvoltare regională mai sunt și alte variabile care joacă un rol important și care sunt prezente din ce în ce mai des.

Utilizarea variabilei infrastructură în modelele regionale s-a făcut simțită mai târziu, prin anii '80, când atenția economiștilor a fost atrasă de relația existentă între infrastructură și stagnarea economică, o consecință a interesului particular în relația dintre investițiile publice și ocuparea forței de muncă. Ulterior, modelul s-a complicat prin apariția efectelor noilor infrastructuri (informatice, telematice) asupra proceselor de restructurare și asupra comportamentului agenților economici. Contribuția infrastructurii la dezvoltarea regională tinde să devină un motor al progresului economic din regiune.

În prezent, ca urmare a accentuării procesului de globalizare, modelele bazate pe infrastructură și calitatea ei s-au complicat, fiind necesară abordarea relațiilor dintre infrastructură și schimburile economice internaționale. Alături de modelele generale prezentate anterior, analiza problematicei economice din perspectivă spațială mai poate fi realizată cu ajutorul unor modele specifice de analiză. Primul din aceste modele este cel care aparține lui Martin Backman³⁸ și care a fost utilizat în teoriile localizării.

Modelul pornește de la observația că, la realizarea oricărei producții, sunt necesare două resurse principale considerate intrări și există o singură localizare pentru fiecare din cele două resurse și o singură piață de desfacere a produsului finit. De asemenea, se mai presupune că, pentru orice localizare, costurile de producție unitare sunt identice. Modelul își propune să urmărească funcția-obiectiv faptul că există o localizare optimă și aceea este acolo unde cheltuielile de transport (de aprovizionare, desfacere) sunt minime. Un alt model de analiză a problematicei regionale este și cel gravitațional, care consideră că interacțiunea dintre două zone este direct proporțională cu dimensiunea zonei și invers proporțională cu distanța care le separă³⁹.

Asemenea tipuri de modele vor fi analizate pe scurt în rândurile de mai jos.

³⁸ Backman M., *Location Theory*, Random House, New-York, p.15-17.

³⁹ O abordare detaliată a modelelor gravitaționale se găsește în lucrarea *Elemente de analiză și previziune regională și urbană* scrisă de D.L. Constantin, Editura Oscar Print, București, 1998.

2.2. Indicatori și modele de analiză regională

2.2.1. Indicatori ai concentrării și repartiției regionale

Un obiectiv de bază al politicii de dezvoltare regională este cel legat de reducerea disparităților dintre regiuni. Pentru atingerea lui, trebuie elaborate analize care au la bază anumite tehnici și metode de evaluare. Referitor la evaluarea disparităților regionale, se poate afirma că o metodă des utilizată de măsurare a acestora este cea legată de calculul și analiza gradului de concentrare/specializare a activităților la nivel de regiune. Creșterea sau diminuarea gradului de concentrare a unor activități (sau a unor domenii specializate) într-o regiune oferă informații cu privire la:

- nivelul de dezvoltare economică de ansamblu (care este cu atât mai ridicat cu cât concentrarea este mai scăzută);
- evoluția și ritmul de creștere economică;
- specificul regiunii, tradiții locale etc.

În analizele de specialitate se arată că, în condițiile unui nivel de dezvoltare generală ridicat sau ale unui ritm de creștere economică susținut, există premise favorabile ca activitățile economice să se localizeze în oricare dintre regiuni, deci acestea să fie repartizate relativ uniform în teritoriu.

Cunoașterea gradului de concentrare, precum și a factorilor de influență este util în luarea deciziilor și stabilirea măsurilor de politică regională.

În continuare, vor fi prezentați sintetic principalii indicatori ai concentrării. *Există mai mulți indicatori utilizați la măsurarea gradului de concentrare a activităților într-un spațiu dat.*

a. Coeficientul de localizare (CL) permite aprecierea concentrării activităților în raport cu o normă stabilită funcție de gradul de concentrare spațială a populației.

Notând cu x_{ij} nivelul activității j în spațiul i , și p_{ij} ponderea din spațiu i în totalul activității j , avem:

$$p_{ij} = x_{ij} / \sum x_{ij} \quad (1)$$

De asemenea, avem P_i o parte din populația totală localizată în spațiul i . Atunci:

$$CL_j = \frac{1}{2} \sum x_i | P_i - p_{ij} | / n \quad (2)$$

b. Cota de localizare (QL_{ij}), indicator creat de Sargant Florence⁴⁰, măsoară gradul de concentrare spațială a unei activități. Pentru fiecare spațiu se poate stabili raportul dintre nivelul relativ al forței de muncă și nivelul total al forței de muncă (se poate aplica și la nivel național). Dacă raportul este egal cu 1, atunci în acel spațiu nu există nici un fel de specializare și nici o concentrare a activității. Coeficientul permite determinarea gradului relativ de specializare a zonei în raport cu media națională și a gradului de concentrare spațială a activității (relevând, de exemplu, ponderea și ierarhia celor mai specializate regiuni).

$$QL_{ij} = (x_{ij}/x_i \cdot x_j/x) \quad (3)$$

unde: x = măsoară activitatea la nivel regional; X =activitatea la nivel național iar i =nivelul relativ al zonei și j =nivelul relativ al activității.

Este vorba deci de o măsură a specializării regiunii într-o activitate.

⁴⁰ Florence S., *The logic of British and American industry*, Routledge & Kegan, 1953.

O regiune mai poate fi analizată în funcție de nivelul său de specializare sau gradul de diversificare.

De asemenea, la nivelul unei regiuni mai poate fi calculat și **indicatorul de specificitate** (S_i) care se calculează după următoarea formulă:

$$S_i = \sum_j Q_{L_{ij}} \cdot x_{ij} / x_i \quad (4)$$

Se pot construi indicatori simetrici pentru a măsura gradul de concentrare spațială a unei activități:

$$S_j = \sum_i Q_{L_{ij}} \cdot x_{ij} / x_i \quad (5)$$

Aceeași măsură se poate face cu un coeficient de variație a activității (plecând de la un efectiv mediu pe regiune).

Pentru a măsura gradul de specializare a unei regiuni (măsurarea comparabilității indicatorilor de specificitate), W. Isard propune **coeficientul de specializare industrială**:

$$CS_i = \frac{1}{2} \sum_i |x_{ij} - X_j / X| \cdot 100 \quad (6)$$

c. De asemenea, se poate urmări măsurarea **gradului de asociere spațială** între două activități dacă ele sunt specializări apropiate. Economistul regionalist S. Florance a propus **gradul de asociere spațială** utilizând următoarea formulă:

$$DAS_{(j,g)} = 1 - 1/2 [\sum_i |x_{ij} - x_{ig}|] \quad (7)$$

d. Indicatori ai concentrării/diversificării

Cea mai utilizată tehnică de măsurare a gradului de concentrare a unei activități în regiune este curba Lorentz și coeficientul Gini (Figura 2-1).

Curba de concentrare (Lorentz-Gini) este reprezentarea grafică a variabilei q în funcție de p , valorile celor două variabile fiind definite de relațiile:

$$p_i = N_i / \sum n_i \quad (8)$$

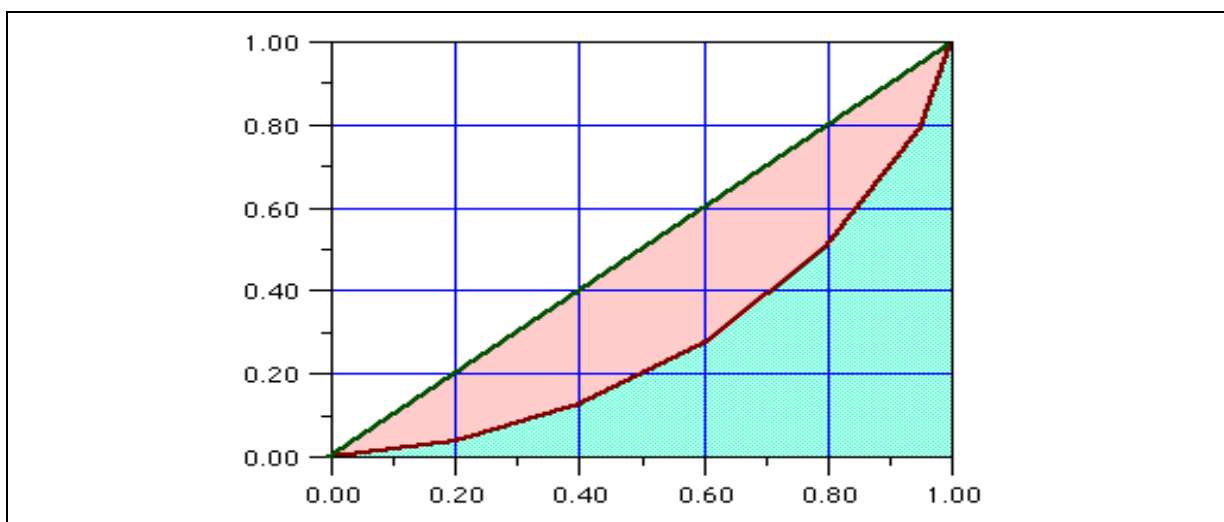
$$q_i = L_i / \sum x_i n_i \quad (9)$$

unde: p_i reprezintă efectivele relative cumulate până la nivelul i al caracteristicii de grupare și q_i reprezintă valorile globale cumulate până la nivelul i .

Curba de concentrare Lorentz-Gini se construiește prin unirea punctelor de coordonate p și q , fiind înscrisă într-un pătrat cu latura egală cu 1 sau 100%, suprafața definită de curba de concentrare și diagonală pătratului fiind denumită suprafață de concentrare. Cu cât curba de concentrare se abate mai mult de la diagonală pătratului, cu atât este mai mare suprafața de concentrare, adică disparitățile sunt mai mari, iar concentrarea este mai puternică.

Indicele de concentrare Gini se definește ca raport între suprafața de concentrare și aria pătratului, dar cum aria pătratului este egală cu 1 sau 100%, valoarea indicelui este adimensională, adică independentă de unitățile de măsură ale variabilei studiate.

Figura 2-1: Curba de concentrare Lorentz-Gini



Formula utilizată pentru calculul coeficientului Gini (CG) este următoarea: cu valori pe intervalul $[1/n^{0.5}; 1]$ și n = numărul de observații.

$$CG = \sqrt{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

Pentru normalizare se folosește și CG corectat (CGC) după formula:

$$CGC = \frac{CG - 1/\sqrt{n}}{1 - 1/\sqrt{n}}$$

CGC ia valori în intervalul $[0;1]$; pentru o mai bună utilizare a intervalului CGC, se ridică la pătrat.

Coeficientul de concentrare Strück reprezintă forma corectată a coeficientului Gini; valorile pot fi cuprinse în intervalul $(0;1)$, valoarea minimă posibilă (zero) fiind independentă de numărul categoriilor considerate, ceea ce permite compararea cu alte structuri.

Coeficientul de concentrare Strück se calculează cu formula:

$$Cs = \frac{n \sum g_i^2}{n-1}$$

Alți indicatori înrudiți⁴¹ care pot caracteriza nivelul de concentrare a unei serii teritoriale sunt:

- energia informațională Onicescu, care se calculează ca sumă a pătratelor ponderilor tuturor părților unei colectivități; prezintă inconvenientul variabilității valorii minime posibile în funcție de numărul categoriilor/grupelor;
- *energia informațională corectată*, care elimină inconvenientul indicatorului anterior;
- *indicele variației calitative*, valoarea lui fiind cuprinsă în intervalul $(0;1)$; cu cât se apropie de zero, crește gradul de omogenitate (variație redusă).

⁴¹ Pentru detalii, vezi: Tovissi L., ș.a., *Metode și modele ale analizei economice structurale*, Editura Științifică și Enciclopedică, București 1979.

e. Mobilitatea activității în spațiu

Pentru a aprecia evoluția localizării, se realizează combinații între diferiți indicatori. Aceștia sunt: indicatori ai mobilității activității, creșterea relativă a regiunii și stabilitatea spațială a economiei naționale.

Cel mai simplu indicator măsoară numărul deplasărilor realizate de anumite firme în regiune. Raportat la numărul total de firme în regiune sau la nivel național, acest indicator sugerează o idee despre instabilitatea sau dinamismul unei regiuni. Deplasarea firmelor nu este singura componentă a unei creșteri regionale.

Un alt indicator este cel legat de înființarea sau dispariția locurilor de muncă din regiune sau volumul producției realizate.

Putem realiza astfel o definiție simplă a noțiunii de mobilitate, ca fiind un indicator care deformează spațial activitatea respectivă. Se poate calcula un coeficient care este pentru regiuni similar ratei de mobilitate a activității, și anume indicatorul **stabilității structurale a unei regiuni**. El măsoară importanța relativă a schimbărilor înregistrate comparativ cu structura activităților între două perioade:

$$SS_i = \frac{1}{2} \sum_i |x_{ij}^{t'} - x_{ij}^t (1+g_j)| / \sum_i x_{ij}^{t'} \quad (10)$$

Una din cele mai utilizate tehnici de măsurare a dezechilibrelor regionale o reprezintă analiza gradului de concentrare a activităților în teritoriu. În UE, utilizarea acestei tehnici de analiză regională a dus la concluzia că există corelații între concentrarea spațială a activității și nivelul de dezvoltare.

Cunoașterea rezultatelor analizei bazate pe concentrare/diversificare este utilă în proiectarea și aplicarea unor măsuri adecvate de reducere a dezechilibrelor regionale cunoscându-se astfel natura și domeniul în care există aceste dezechilibre regionale.

2.2.2. Modele de analiză

O preocupare constantă a științei economice a fost aceea de a determina modele privind evoluția unei entități economice, în anumite condiții, într-o anumită perioadă și având în vedere influența unor factori externi. Având în vedere complexitatea vieții economice, a existat un număr mare de modele care au încercat să explice cauzele apariției dezvoltării economice. În ceea ce privește dezvoltarea regională, modelele acestora s-au îndreptat în special spre explicarea cauzelor care duc la apariția disparităților între nivelurile de dezvoltare ale regiunilor.

Rezolvarea problemelor la nivel regional se poate face ținând cont atât de factorii interni, cât și de factorii externi. Acest lucru rezultă și din prezentarea sintetică a celor mai cunoscute modele ale dezvoltării regionale în funcție de variabilele și funcțiile-obiectiv (Tabelul 2-1).

Tabelul 2-1: Tipuri și modele de dezvoltare regională

MODELE	VARIABLE	FUNCȚIE-OBIECTIV
Neo-clasice	Forța de muncă, capitalul, producția, progresul tehnic, investițiile, economiile, veniturile, exportul	Să explice cauzele disparităților dintre regiuni și să ofere soluții pentru diminuarea disparităților. Soluții: <ul style="list-style-type: none"> • creșterea capitalului și forței de muncă; • creșterea ratei progresului tehnic și a gradului de înzestrare; • creșterea mobilității factorilor de producție.
Axate pe cererea exterioară a regiunii	Exportul, veniturile, prețul, cererea, oferta, producția, productivitatea	Să evalueze efectul cererii externe asupra creșterii regiunii. Soluții: creșterea ofertei pentru export.
Modelul centru-periferie	Producție, inovație, migrația forței de muncă, investiții	Să evalueze influența sectoarelor moderne, a inovațiilor asupra creșterii regiunii. Soluție: dezvoltarea industrială puternică a unor zone care, ulterior, vor determina dezvoltarea altor zone aflate sub influența zonelor centrale.
Difuziunea spațială a inovațiilor	Forța de muncă, inovația, capitalul, costurile, prețul, mărimea firmei, a orașului, structura industriei, oferta	Să evalueze efectul inovațiilor asupra dezvoltării unei regiuni. Soluții: susținerea și promovarea procesului inovațional din regiune și difuzarea progresului tehnic.
Econometrice axate pe ocupare și venituri	Venituri, exportul, populația, competitivitatea exportului, productivitatea muncii	Urmăresc să cuantifice legăturile economice din interiorul regiunii, precum și pe cele între regiune și exterior.
Keynesist bazat pe venituri și cheltuieli	Venitul regional, cheltuielile regionale, investițiile, exportul, importul, cheltuielile guvernamentale	Să evalueze impactul politicii regionale asupra regiunii în cauză, dar și asupra altor regiuni învecinate. Soluții: creșterea investițiilor.

Modelarea reprezintă una din metodele importante folosite astăzi în știința economică regională (și nu numai) în scopul punerii în valoare a elementelor fundamentale și esențiale, prin utilizarea cunoștințelor teoretice și practice.

Analiza modificării ponderilor

Indicatorul de mobilitate $[M]$ introduce un tip de analiză foarte util în economia regională. Analiza modificării ponderilor propusă de Creamer și Berstein se utilizează frecvent și ea constă în compararea creșterii înregistrate de două regiuni. Dacă o regiune înregistrează o creștere importantă în sectoare cu dezvoltare rapidă (celelalte condiții rămân neschimbate), atunci creșterea de ansamblu va fi superioară. Dacă, din contră, o regiune are mai multe activități în declin, atunci activitatea globală va fi nesatisfăcătoare; de aceea, este util de a reliefa performanțele regiunii legate de influența structurii inițiale și ceea ce a s-a datorat

dinamismului intern în cursul perioadei analizate. Diferența între două rate de creștere (națională și regională) va fi descompusă într-un efect structural (inercial legat de structura inițială) și un efect rezidual:

$$\begin{aligned} \text{Rata de creștere națională} - \text{rata de creștere regională} &= \text{efect structural} + \text{efect rezidual} \\ \text{Efect structural} &= \text{rata de creștere structurală} - \text{rata de creștere națională} \end{aligned}$$

Utilizând analiza structurală, se va putea constata dacă rata de creștere structurală depinde de rata de variație a locurilor de muncă care a fost observată într-o regiune.

Rata de creștere structurală se calculează astfel:

$$Cs = \sum_i (L_{ir} g_i) / L_r; \quad (9)$$

unde: L = forța de muncă, i = sectorul, r = regiunea, g = indicatorul de variație națională.

Efectul rezidual = rata de creștere reziduală – rata de creștere structurală.

Modele gravitaționale

Modele din această categorie sunt analoage cu modelul din fizica clasică (newtoniană), având la bază formule în care există noțiunea de atracție.

Modelul general este de forma:

$$F = c M_1 M_2 d^{-a} \quad (10)$$

unde F = atracția exercitată o anumită distanță, c = constanta specifică, d = distanța, $M_{1,2}$ = masa (dimensiunea) fiecărei entități (firme, regiune).

Cum să determini relația dintre regiuni? Răspunsul cel mai neutru este de a considera că schimburile scad, se modifică, atunci când distanța crește. Distanța este factorul explicativ major. Prin similitudine cu teoria newtoniană a gravitației, regiunile se atrag direct proporțional cu mărimea și invers proporțional cu pătratul distanței. Masa unei entități spațiale poate fi populația sau "potențialul" regional bazat pe PIB. Obiectivul acestor modele este de a arăta că relațiile dintre regiuni sunt în funcție de masă și dimensiune și invers proporționale cu distanța dintre regiuni.

De la Isard la Keeble, abordarea gravitațională a fost, de aproape 30 de ani, instrumentul cel mai des utilizat în analiza spațială.

În acest sens, exemplul cel mai elocvent este modelul de schimburi inter-spațiale al lui Tinbergen (1962), testat cu succes (s-a obținut un coeficient de corelație de 0,82):

$$X_{ij} = q_0 Y_i^a Y_j^b d_{ij}^c \quad (11)$$

Linnemann (1996) a precizat interesul pentru modele gravitaționale care permit să se țină seama de "potențialul" unei țări exportatoare ca măsură apropiată de capacitatea de a oferi și de potențialul unei țări importatoare ca măsură a capacității sale de cumpărare iar distanța ca măsură a rezistenței la schimburi (costuri de transport, timp, distanțe psihologice etc.).

Ca măsură a centralității, Keeble a propus o formulă foarte simplă:

$$C_i = \sum_j Y_j / d_{ij} \quad (12)$$

O regiune este mai centrală cu cât este mai mică distanța ei față de regiuni cu potențial ridicat; invers, o regiune este periferică cu cât distanța față de regiunile cu potențial ridicat este mai mare.

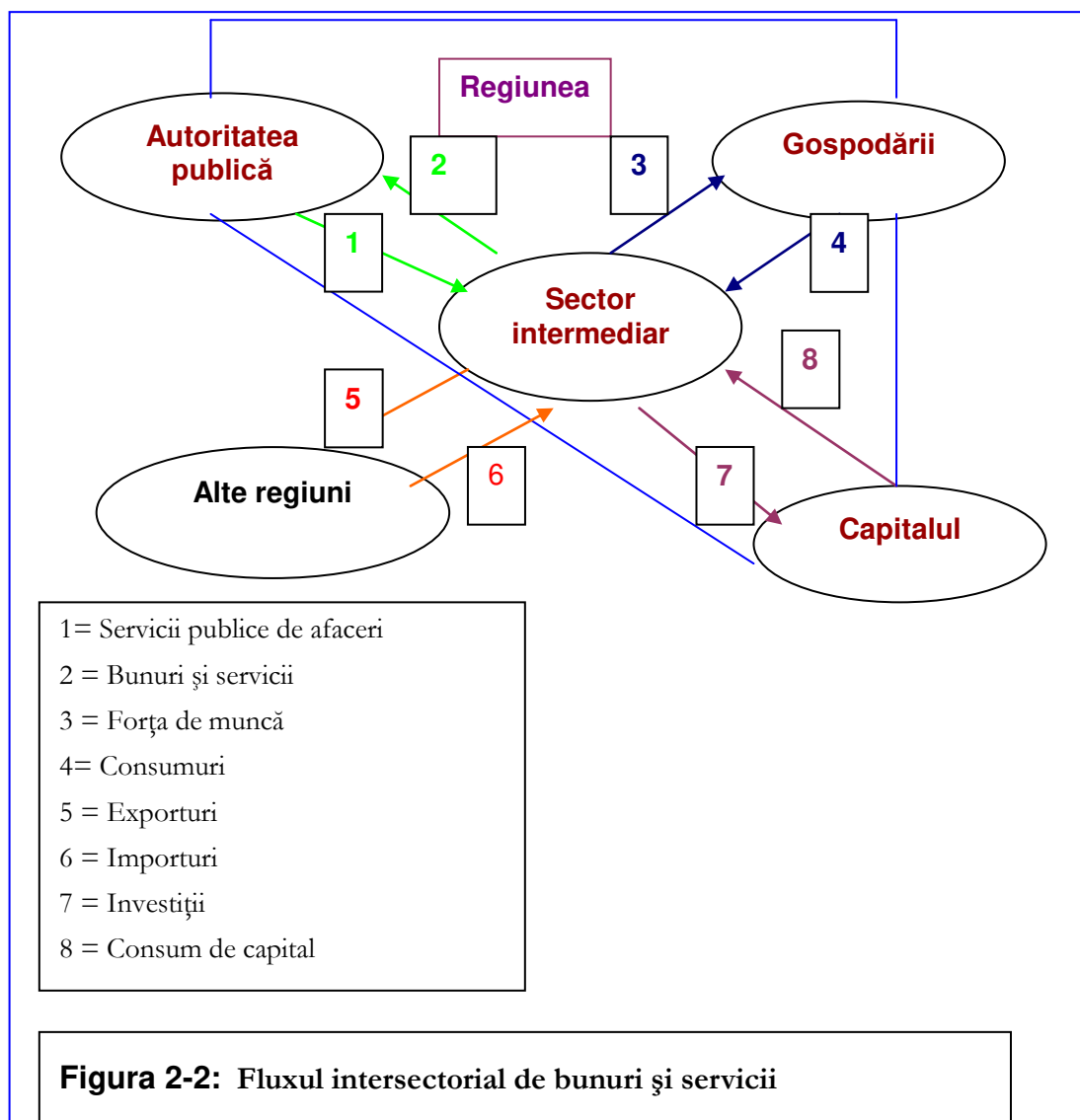
Modelul input-output

W. Leontief și Alan Strout au elaborat, pentru prima dată, un model de analiză input-output multiregional, care urmărește un echilibru general al intrărilor și ieșirilor interramuri regionale. Interdependența dintre două regiuni este privită și comparată cu cea existentă între două dintre ramuri.

Integrarea funcțională a fluxurilor depinde de o varietate de interdependențe complexe, urmărind în principiu următoarele aspecte:

1. **studiul fluxurilor și interdependențelor interregionale** în cadrul unui sistem economic național; atingerea unui asemenea scop presupune o conectare a balanțelor regionale la balanța legăturilor între ramurile naționale și acoperirea completă a întregului teritoriu național prin balanțe regionale (vezi Figura 2-2);
2. **analiza structurii și perspectivelor de dezvoltare** a unei regiuni precizate, locul și interdependența acesteia în cadrul economiei naționale;
3. **analiza relațiilor și structurii balanței legăturilor inter-ramuri** la nivel național (nivel național privit ca nivel regional în cadrul unei comunități de state – exemplu: România privită ca viitoare regiune în cadrul Uniunii Europene) în relație cu balanța legăturilor între regiunile comunitare.

În evoluția sa în timp, economia regională și-a creat modele de analiză a relațiilor și fenomenelor economice ce au loc între diferite regiuni. Majoritatea acestor modele implică un sistem de "conturi regionale" care descriu tranzacțiile dintre regiuni, dar și relațiile regiunii cu exteriorul. Coeficienții sau multiplicatorul redau întotdeauna relațiile dintre creșterile inițiale și efectul final al acestora asupra veniturilor regionale sau asupra ocupării.



Sursa: Prelucrări după Constantin D.L , Economie Regională, Editura Oscar Print, 1998.

Unele modele sunt relevante pentru variațiile pe termen scurt, în timp ce altele sunt relevante pentru tendințele de creștere regională pe termen lung.

Interdependența între două regiuni este, în fapt, interdependența între ramurile care își desfășoară activitatea în cadrul regiunilor respective. Această interdependență este realizată în mod direct atunci când oferta de produse și servicii dintr-o regiune este absorbită direct de cererea de același tip de produse dintr-o altă regiune și indirect atunci când ramurile sunt amplasate în alte regiuni (Figura 2-2).

CAPITOLUL 3. Mecanisme de planificare regională

3.1. Considerații generale

În general, conceptul de planificare exprimă un ansamblu de acțiuni coerente prin care se urmărește dirijarea activității economice corespunzător anticipărilor, determinate științific, în cadrul unui plan. Planificarea se concretizează într-un plan teoretico-aplicativ pentru un domeniu sau altul al activității umane.

În condițiile unei economii de piață, aceasta își propune să asigure o eficiență tot mai ridicată a concurenței, să dezvolte și să perfecționeze instrumentele, tehnicile și pârgurile pentru desfășurarea competiției de piață. Există mai multe forme de planificare, dintre care putem aminti: planificarea indicativă, imperativă, incitativă și strategică.⁴²

Pornind de la definiția generală de mai sus, putem defini planificarea regională ca fiind o activitate prin care se urmăresc niște alternative de evoluție a unei regiuni/zone, ținând seama de potențialul existent (natural, uman, capital etc.), de tendințele externe. În acest sens, se fac scenarii de dezvoltare regională la care participă toți actorii implicați în procesul decizional, în final fiind aleasă varianta optimă, care să corespundă majorității.

În teoria economiei regionale, mecanismul de planificare regională a înregistrat mai multe etape, după cum urmează:

- într-o primă etapă, acest concept s-a concentrat asupra unor variante strategice pe termen mediu de dezvoltare economică, socială, culturală, precum și asupra resurselor necesare realizării acestei dezvoltări;
- ulterior, mecanismul de planificare a îmbrăcat forma unui proiect teritorial, cu elemente specifice;
- etapa următoare a conferit acestor mecanisme un rol decizional important, având ca finalitate principală asigurarea coerenței acțiunilor;
- a existat etapa identificării celor mai eficiente căi spre care orașele și autoritățile locale și regionale se pot îndrepta în viitor. Acest proces a constat în evidențierea punctelor tari, a punctelor slabe și a oportunităților pe care le prezintă orașele și regiunile;
- într-o etapă recentă, au fost luate în considerare capacitățile locale existente, determinând gradul de utilizare a acestora și identificarea capacităților care lipsesc.

Orice mecanism de planificare regională implică un factor-timp, o evaluare și o urmărire a implementării, un volum de proiecte și inițiative ale firmelor și o conducere care să aibă credibilitate, putere de decizie și acces la surse de finanțare.

Mecanismul de planificare regională își propune, în general, atingerea a două tipuri de obiective:

- a. un prim obiectiv este legat de realizarea unui echilibru între diferitele elemente ale dezvoltării regionale: infrastructură, resurse endogene, sprijinirea investitorilor și a firmelor existente, sprijinirea învățământului de toate tipurile, transferul tehnologic, cercetarea științifică etc.;

⁴² Coordonator Niță Dobrotă, *Dicționar de economie*, pag. 350, Editura Economică, București, 1999.

- b. al doilea obiectiv se referă la mobilizarea tuturor actorilor implicați în procesul de dezvoltare regională.

Planificarea strategică oferă posibilitatea definirii parametrilor în funcție de care se va stabili care sunt prioritățile de intervenție, cine are răspunderea și care sunt condițiile în care se vor mobiliza partenerii implicați.

Baza unei analize regionale trebuie să includă atât analiza structurii industriei, a pieței, a forței de muncă și a sectorului non-profit, cât și analiza activității autorităților publice.

Analizele strategice regionale existente până în prezent arată faptul că acestea trebuie realizate în trei etape:

1. etapa conceptuală;
2. etapa analitică;
3. etapa de acțiune⁴³.

În etapa conceptuală se clarifică noțiunile, se definesc elementele care vor contribui ulterior la fundamentarea strategiei de dezvoltare. Astfel, sunt identificați și definiți termeni cum ar fi regiunea de dezvoltare, regiunea statistică, instrumentele economico-financiare, mecanismul de funcționare etc.

În etapa analitică sunt identificate cerințele care rezultă din procesul de dezvoltare a regiunii, cerințe legate de potențialul existent (natural, uman), infrastructură, instituții etc. (Tabelul 3-1):

Tabelul 3-1: Identificarea tipurilor de cerințe pentru dezvoltarea unei regiuni

Cerință impusă de	Elementele cerinței
Potențialul natural	Resurse de aer, apă, litoral, păduri, plante, animale, resurse regenerabile, neregenerabile.
Potențialul uman	Angajați, rezidenți calificați, necalificați, angajați, șomeri, populație inactivă (pensionari, copii, tineri, familiști), întreprinzători.
Potențialul financiar	Bănci, programe de finanțare publică, investitori neconvenționali, fonduri de împrumut nonprofit, capital de investiții, diferiți creditori.
Infrastructura fizică	Transport: drumuri, aerian, cale ferată, apă. Utilități publice: apă, canalizare. Utilități particulare: gaze, electricitate, telefon. Proprietăți imobiliare.
Instituții publice	Educație/învățământ; dezvoltare economică; servicii sociale comunitare: religioase, culturale, ecologice, syndicate.
Capacitatea de inovare	Universități și colegii, laboratoare, programe de extindere, institute particulare de cercetare, centre de cercetare corporative.
Politici guvernamentale	Regulamente politice de: zonare, de autorizare, de mediu. Impozite. Servicii de poliție, pompieri, deșeuri solide.

În etapa de acțiune, sunt evaluate resursele existente și necesare, se elaborează planul de acțiune detaliat care cuprinde responsabilitățile și termenele pentru fiecare nivel în parte, este creată structura instituțională și se stabilește procesul de monitorizare și cuantificare a rezultatelor.

În general, pentru implementarea eficientă a unei strategii regionale se ținea seama de următoarele aspecte: de existența unei perspective de ansamblu a strategiei, de realizarea unui parteneriat dinamic între participanții-cheie, de existența unui

⁴³ M. Kane, M. Swartz Lloyd, *The good old days vs. a vision for the future*, în "Economic Development Commentary".

echilibru între potențialul de dezvoltare intern și cel extern, de ancorarea în realitatea locală, de specializare și profesionalism, de stabilirea unor obiective clare și realizabile; toate acestea au la bază un studiu de potențial și de capacitate al operatorilor locali de a interveni în proiect, o analiză a resursele financiare și umane din regiune, o comunicare eficientă între toți factorii implicați etc.

Planificarea dezvoltării unei regiuni implică o planificarea sectorială care să acopere cât mai multe domenii (dacă este posibil, și în special cele care au o perspectivă reală) și să coopteze cât mai mulți agenți regionali.

În același timp, planificarea regională poate urmări anumite atitudini, dar și conturarea unei metodologii. Dinamica realității presupune o monitorizare permanentă a schimbărilor din mediu economic, astfel încât să putem introduce modalități concrete de acțiune, fără a se pierde din vedere obiectivele finale. În ultimii ani, un număr tot mai mare de autorități regionale sau grupuri de autorități regionale au elaborat studii integrate privind viitorul economic al regiunii, dezvoltarea anumitor sectoare de producție. Un plan regional nu poate fi strategic decât dacă este flexibil. De aceea, la alcătuirea este necesară implicarea sectorului public și privat din regiune.

Fiecare economie regională este componenta unei economii globale; acest lucru presupune o deschidere tot mai mare către relații economice internaționale. Însă anumite regiuni pot beneficia de avantaje prin specializarea potențialului autohton în jurul unuia sau mai multor centre sectoriale de excelență (conceptul de insulă de inovație).

După 1980, mecanismul de planificare regională existent în cadrul granițelor unei țări s-a extins și asupra regiunilor aparținând unor uniuni de state, devenind astfel un instrument eficient de reducere a decalajelor între anumite zone/regiuni, decalaje ce ar afecta dezvoltarea viitoare a uniunii.

3.2. Tipologia și fluxurile regionale

Regiunea⁴⁴ constituie elementul de bază al mecanismului de planificare regională.

Delimitarea regiunilor reprezintă o sarcină destul de grea, dar în special delicată, deoarece nu există metodologii general acceptate.

De regulă, procesul de regionalizare sau grupare a unor unități teritoriale de bază în unități teritoriale de rang superior se poate realiza pe două căi distincte⁴⁵:

1. definirea regiunilor prin regruparea unor unități continue de rang inferior;
2. stabilirea unor tipuri regionale (constrângerea de continuitate nu există dar apare exigența de asemănare a structurii care este foarte importantă în acest caz).

În loc de a măsura direct ierarhiile regionale, se poate stabili tipul regiunii, pentru a se observa modul în care se regroupează și care sunt caracteristicile sale.

⁴⁴ În știința regională, alături de regiune se folosesc și alți termeni, cum sunt aria sau zona; acești termeni sunt diferiți de noțiunea de regiune; aria = termen generic utilizat pentru a desemna orice parte a spațiului bidimensional, fiind util în analiza economico-socială spațială; zona = definește o suprafață cu anumite caracteristici în raport cu spațiul înconjurător. Această distincție a fost realizată în anul 1973 de către Stanislaw Czumanski.

⁴⁵ Metoda clasică de regionalizare presupune utilizarea unor criterii clare de grupare: criteriul economic, social-politic, criteriul planificării, criteriul polarizării în jurul unui centru dominant – vezi W. Richardson, *Regional and Urban Economics*, Pitman Publishing, Ltd.London, 1973, pag.19 sau Nicolae V. & Constantin D. L., *Bazele economiei regionale și urbane*, Editura Oscar Print, București, 1998.

Luând în considerare unele dezvoltări teoretice recente, vom aborda în continuare tipologiile de regionalizare frecvent utilizate în Europa, în special după anii 70 (atunci când politica de dezvoltare regională a început să fie considerată una dintre cele mai importante politici).

a. Tipologia monofactorială

Procedeul cel mai simplu utilizat în această metodologie este cel de a alege un principiu de regrupare: caracterul central sau periferic al regiunii, natura activității principale, gradul de urbanizare (ex., Studiul centralitate-periferie realizat de David Keeble⁴⁶ care utilizează două tipologii: prima tipologie care încadrează regiunile europene în regiuni centrale, intermediare și periferice și cea de a doua tipologie care le grupează în regiuni urbanizate, foarte urbanizate, mai puțin urbanizate și rurale⁴⁷; de asemenea, se poate vorbi și de o grupare în regiuni agricole, industriale și terțiare).

Aceste tipologii au avantajul de a exprima printr-un singur factor evoluția regională.

b. Tipologia compozită

În acest caz, este posibilă combinarea mai multor principii de analiză a dezvoltării regionale pentru a se obține tipuri regionale mai complexe. Astfel, se pot identifica regiuni dezvoltate, subdezvoltate, regiuni în criză și regiuni congestionate. Regiunile subdezvoltate sunt caracterizate printr-o slăbire a sectorului industrial, cele în criză sunt determinate de existența unei vechi industrii în stare de criză, iar regiunile congestionate sunt caracterizate de existența unor externalități negative.

c. Tipologia structurală

Un principiu considerat mai bun de a grupa regiunile este acela al unei viziuni complete asupra dezvoltării regionale. Nu este vorba de a combina mai mulți factori diferiți, ci de a lega tipologia de un model de dezvoltare.

Pe această bază, în Grecia au fost identificate următoarele categorii de regiuni⁴⁸:

- regiunea-centru deține trei caracteristici esențiale: industrializarea, modernizarea, urbanizarea (este vorba de regiunile din jurul capitalei);
- regiuni-semiurbane: orașe mici cu funcții industriale slăbite, absența unei baze de export, șomaj etc.;
- regiuni-industriale specializate caracterizate prin: structuri industriale moderne, urbanizare, export, bază de materii prime în apropiere. Regiunile agricole sunt caracterizate prin semiurbanizare, specializare agricolă, infrastructură redusă cantitativ și calitativ.

Având în vedere tipologia prezentată mai sus, este important de a evidenția transformările înregistrate în economiile regionale, fazele lor de evoluție în decursul timpului și anumite momente strategice care apar în faza unor bifurcații (potrivit teoriei catastrofelor).

Într-o situație anume, o regiune va continua declinul, în timp ce altă regiune va găsi o nouă traiectorie de creștere. Din acest motiv, este important de a înțelege comportamentul regional și de a putea să-l analizăm pornind de la indicatori simpli.

În acest scop, putem să-l amintim aici pe Roberto Camagni⁴⁹, care a avut meritul de a stabilit o tipologie a dinamicii regionale, propunând un indicator care asociază

⁴⁶ Keeble D. E., *Industrial Location and Planning in Britain*, Methuen, 1976.

⁴⁷ În România sunt 7 regiuni rurale și una foarte urbanizată (București).

⁴⁸ Giaoutzi M., *Evolution of regional structures, the case of Greece*, în Ed. Regional Development in the Mediterranean, 1985.

⁴⁹ Camagni R., *Industrial mobility and migration in the EU*, Gower, 1983.

performanțele regionale în materie de productivitate și creare de locuri de muncă. Astfel, combinând creșterea productivității cu dinamica locurilor de muncă și cu volumul producției, se pot distinge șapte tipuri de evoluție a regiunilor (Tabelul 3-2).

În timp, regiunile "alunecă" de la un tip de evoluție (comportament) la altul. Astfel, putem distinge două modele distincte de evoluție:

- ❖ evoluția unei regiuni de la reconversie la dezindustrializare;
- ❖ conservatorismul industrial (sare două etape: cea de abandon și de dezindustrializare); potrivit acestui model de evoluție, dezvoltarea regională are la bază două surse majore: aptitudinea unei modificări structurale către sectoare cu productivitate ridicată și introducerea inovațiilor tehnologice sau organizaționale. În această situație, modul de organizare economică și socială determină potențialul său de creștere.

Tabelul 3-2: Tipuri de comportamente ale unei regiuni

Modul de evoluție	Situația existentă	Comportamentul regiunii	Productivitatea și producția	Locurile de muncă
<u>Circulară</u>	Regiunile aflate la începutul unei dezvoltări rapide sau chiar în plină dezvoltare.	Comportament dinamic care deplasează resursele slab productive către activități cu productivitate ridicată; inovează și investesc.	+	Creșterea a locurilor de muncă.
<u>Reconversia</u>	Regiunile aflate în reconversie încearcă să-și găsească noi surse (domenii/sectoare) de dezvoltare.	Regiunile progresează mai mult prin reconversie decât prin crearea de activități (nu se creează noi activități, ci anumite activități iau locul altor activități).	+	Scăderea locurilor de muncă inferioară mediei ⁵⁰ .
<u>Restructurarea</u>	Această situație se regăsește în zone metropolitane care expulzează activități indezirabile (poluante) cu prețul unui șomaj semnificativ.	Aceste regiuni au o dinamică tehnologică ridicată și o situație economică generală mediocră	+	Scăderea locurilor de muncă.
<u>Abandonul</u>	Regiunile monoindustriale aflate în	Aceste regiuni au o dinamică tehnologică scăzută și o situație	+	Scăderea locurilor de muncă.

⁵⁰ Se poate lua ca medie, media Uniunii Europene.

Modul de evoluție	Situația existentă	Comportamentul regiunii	Productivitatea și producția	Locurile de muncă
	declin.	economică generală mediocră		
<u>Dezindustrializarea</u>	Regiuni monoindustriale incapabile să-și susțină dezvoltarea.	Aceste regiuni au o dinamică tehnologică scăzută și o situație economică generală redusă.	-	Pierderea locurilor de muncă.
<u>Conservatorismul industrial</u>	Această situație arată refuzul restructurării pentru menținerea locurilor de muncă cu prețul unei dinamici tehnologice și industriale scăzute.	Regiunile își mențin situația existentă cu ajutor financiar.	+ (mai lent decât media)	Se mențin locurile de muncă prin subvenții și alte ajutoare.

Sursa: Prelucrări după Ph. Aydalot, *Economie Régionale et Urbaine*, Collection Economie, 1985, Paris.

Între regiuni există anumite relații care susțin buna desfășurare a activităților ce au loc în interiorul/exteriorul lor. Multitudinea relațiilor inter și intra-regionale ne-a determinat să realizăm o grupare a acestora bazată în special pe direcția desfășurării lor. Astfel, am identificat următoarele tipuri de relații regionale:

- relații (fluxuri) verticale;
- relații (fluxuri) orizontale;
- relații (fluxuri) complementare.

a. Relații verticale

Aceste relații se stabilesc în momentul în care o activitate reprezintă intrare către o altă activitate, costurile de transfer se împart între cele două activități; prezența unor anumite activități (productive) în cadrul unei regiuni conferă acelei regiuni un anumit grad de atractivitate. Relațiile verticale implică atracția mutuală între regiuni (sau activități).

b. Relațiile orizontale

Acest tip de relații determină o concurență între activitățile sau unitățile unei regiuni și cele aferente altor regiuni, pentru piețe sau resurse. Localizarea rezultatelor (efectelor) se bazează pe repulsia mutuală; semnificativ este faptul că dezvoltarea se bazează pe rivalitatea diferitelor activități pentru resursele locale (care de cele mai multe ori sunt limitate).

În momentul în care pe piața regională vor intra noi activități ce vor utiliza resurse locale, tendința este cea de creștere a costurilor⁵¹.

⁵¹ O întrebare importantă și relevantă în același timp pentru politica regională: ce se întâmplă atunci când regiunea închiriază resursele sale de apă sau cursul unui râu unor industrii sau le rezervă unor instituții rezidențiale sau pentru recreare? Pot eforturile regionale să asigure oportunități de angajare sau să atragă noi activități ce presupun mai multe locuri de muncă sau

c. Relațiile complementare

Relațiile complementare au loc între activitățile dintr-o regiune sau, în particular, sunt legate de economii externe. Impactul regional constă în creșterea unei anumite activități în regiune ce poate încuraja dezvoltarea unor activități complementare. În acest caz, relațiile pot fi **între furnizorii de produse complementare** (exemple pentru acest fel de atracție se regăsesc între producătorii industriei ușoare; aceștia trebuie să ofere o gamă largă de produse la modă, inclusiv produse sport, care să satisfacă toate gusturilor locale ale cumpărătorilor), **între utilizatorii de produse complementare** (acest tip de legături complementare se bazează pe convergența legăturilor complementare; de exemplu, industria chimică, care, prin natura ei, utilizează de regulă produse combinate, sau producătorii de dulciuri) sau **relații tip cluster** (acele economii regionale în care există legături complementare între utilizatorii de produse complementare; aceste economii au tendința de a crea clustere, deoarece, în acest caz, există două tipuri de legături complementare: între furnizorii de produse complementare și între utilizatori)⁵².

3.3. Planificarea în spațiul european

Privită din perspectiva direcționării măsurilor de politică economică, planificarea regională – componentă a planificării economice generale - s-a practicat cu succes în Franța, Germania, Marea Britanie, fiind considerată de F.A. Hayek drept o caracteristică a oricărui act politic⁵³.

"Carta planificării spațiale", adoptată în anul 1983 de către Comisia Europeană, reconsideră importanța planificării spațiale la nivel european, aceasta reprezentând "expresia spațială a politicilor economice, sociale, culturale și ecologice ale fiecărei societăți"⁵⁴.

În anul 1994, statele membre au redefinit planificarea spațială, prin aceasta înțelegându-se "acele acțiuni și măsuri de politică care favorizează dezvoltarea unor arii, zone, regiuni în concordanță cu principiile și conceptele stabilite", principalele obiective ale planificării regionale în Uniunea Europeană fiind:

1. promovarea coeziunii economice și sociale (viabilitatea economică și progresul social) prin reducerea disparităților în nivelul de dezvoltare al diferitelor regiuni și realizarea unei structuri regionale echilibrate;
2. dezvoltarea regională sustenabilă (protejarea resurselor actuale și capacitatea lor de a funcționa și pentru generațiile viitoare și dezvoltare regională echilibrată, menținând diversitatea).

Prin documentul intitulat "Principiile politicii de dezvoltare spațială", elaborat de Consiliul Ministerelor Planificării Spațiale (Leipzig, 1994), se pun bazele unei noi politici pentru cooperarea viitoare în domeniul planificării spațiale în Uniunea Europeană, în timp ce un alt document, Europa+2000 - "Cooperare pentru dezvoltarea teritoriului european", stabilește următoarele direcții de acțiune:

priorități oferite de noile activități care pot plăti salarii mari, să furnizeze oportunități pentru pregătire individuală și atragerea unui mare număr de emigranți?

⁵² În prezent, asistăm la tendința de accentuare a legăturilor de tip cluster între regiuni și în interiorul lor.

⁵³ F.A. Hayek, *The Road to Serfdom*, Routledge & Kiegan Paul, London, 1944, pag. 26.

⁵⁴ În perioada 82/83, toate cele 12 state membre ale Consiliului Europei au fost de acord cu această definiție generală.

- întărirea rolului planificării spațiale în fiecare stat membru, în acord cu principiul subsidiarității (care reprezintă atât un principiu de dezvoltare regională, cât și al planificării spațiale);
- intensificarea cooperării între statele membre și între acestea și Comisie;
- extinderea cooperării politicii de planificare spațială la interfața cooperării interregionale și transnaționale;
- întărirea cooperării politicii de planificare spațială cu autoritățile naționale de planificare spațială din țările în curs de aderare;
- coordonarea politicii comunitare din punctul de vedere al politicii de planificare spațială. În particular, este vorba de o mai bună aliniere a politicilor sectoriale ale Comunității în direcția politicii de dezvoltare spațială;
- identificarea ariilor de acțiune pentru integrarea dezvoltării spațiale.

În domeniile de importanță majoră pentru coeziunea europeană, dezvoltarea regională este susținută într-un mod inovator. Fapt confirmat de inițierea, în anul 1996, de către Comisia Europeană, a unor inițiative comunitare Interreg IIC **"Planificarea spațială"**, care își propun o mai bună cooperare transnațională între autoritățile de planificare spațială ale statelor membre și ale statelor de graniță din Uniunea Europeană.

În cadrul proiectului intitulat "Perspectiva dezvoltării regionale europene", a fost inițiat un scenariu de dezvoltare regională, care întrevide, printre multe alte lucruri, că într-o Europă fără frontiere se vor intensifica tendințele de concentrare în structurile urbane, va crește volumul traficului de-a lungul granițelor comunității europene și va spori presiunea asupra ariilor naturale din Europa. Începând cu anul 1997, aceste scenarii de evoluție spațială se adâncesc și sunt luate măsuri politice pe baza lor. Mai mult, a fost proiectat un document intitulat "Opțiuni politice de planificare spațială la nivel european", fiind elaborat primul proiect al "Perspectivei de dezvoltare spațială în Europa (European Spatial Development Perspective)⁵⁵".

Putem spune că, pornind de la obiectivul de bază al politicii de dezvoltare regională al Uniunii Europene, coeziunea economică și socială, există o necesitate reală cu privire la existența măsurilor de planificare și integrare regională.

3.4. Ciclul politicii regionale

Unii teoreticieni sunt de părere că politica este un domeniu al puterii, deoarece în această privință se vorbește adesea de noțiunile de politică economică, de noțiunile de strategie și planificare economice etc.⁵⁶

Creșterea rolului puterii statului în viața economică și socială a națiunilor a fost determinată de o serie de aspecte, dintre care putem aminti aici: o mai mare implicare a statului în domenii ale vieții economice și sociale, expansiunea cheltuielilor publice în produsul național brut, sporirea procentului forței de muncă angajată în sectorul public, creșterea numărului de legi și reguli ce stau la baza activității depuse de autoritatea statală etc.

⁵⁵ Alături de cele prezentate, mai menționăm Tratatul de la Maastricht (1992, februarie) care pune bazele politicii de dezvoltare spațială a Uniunii Europene. Tratatul conține idei generale privind dezvoltarea spațială, Uniunii Europene, propunându-și ca principal scop: "crearea unei arii fără frontiere interne și promovarea coeziunii economice și sociale". Astfel, au fost prevăzute unele măsuri de dezvoltare spațială, dintre care amintim: reducerea disparităților dintre diferite regiuni (art. 130a al Tratatului, dezvoltarea rețelilor transeuropene (art. 129a, Par.1 al Tratatului Comisiei Europene), protejarea și dezvoltarea calității mediului înconjurător (art. 130r, par. 1 al Tratatului CE), utilizarea prudentă și rațională a diversității culturilor naționale și regionale (art. 128, par.1 al Tratatului CE).

⁵⁶ Julia D., Julia N., Ailenei D., Gârbovean A., *Economia dezvoltării*, Editura Viitorul Românesc, București, 1999.

Cauzele creșterii rolului economic al statului sunt complexe, ele având originea în progresul factorilor de producție, în revoluțiile înregistrate în domeniul științei și tehnologiei, în complexitatea crescândă a economiei, precum și în sporirea rolului factorului conștient al evoluției vieții economice și sociale.

Prin autoritatea de care dispunea, statul, prin sectorul public, a avut în vedere rezolvarea unor probleme ce se constituiau, în final, în obiective ale politicilor publice (probleme legate de libertatea individuală, probleme de alocare, probleme de distribuție-transfer, probleme de producție, de proprietate, birocrăția și probleme internaționale).

Discuțiile pe baza rezolvării acestor probleme au determinat, în timp, apariția unor modele de răspuns. Cele mai importante dispute au existat în jurul a două modele:

- modelele clasice, prin care piața acționează liber prin propriile sale forțe și mecanisme, în care cererea și oferta au jucat rolul fundamental;
- modelele bazate pe intervenția autorității statului în vederea reglării și rezolvării unor probleme specifice și generale prin politicile publice pe care le trasează.

Motivele pentru care forțele pieței nu puteau regla, întotdeauna, mecanismul funcționării unei economii erau: economiile de scară, transparența informațiilor, echitate în distribuția veniturilor etc.

O dată cu creșterea complexității activităților umane, a trebuit să apară o autoritate, la început imparțială, care să intervină acolo unde existau unele disfuncții și care putea rezolva probleme specifice anumitor categorii sociale. În timp, sistemele publice au pendulat de la un anumit mod de acțiune la altul:

- modul de acțiune centralizată/descentralizată (este interesant de remarcat faptul că autoritatea publică poate acționa în ambele direcții, simultan; întrebarea care se pune aici este: care sunt funcțiile care solicită centralizare și care sunt cele care au nevoie de descentralizare?);
- modul de acțiune coordonator (sau de dereglementare) - multe autorități publice renunță de-a lungul mandatului lor la coordonarea anumitor domenii de activitate, tehnicile de coordonare fiind mai mult selective sau cu caracter ad-hoc);
- acțiunea de control/delegare - controlul rămânând una din atribuțiile principale ale autorităților publice, în acest sens ele înființând propriile agenții de control pentru foarte multe domenii de activitate.

Acțiunile desfășurate cu un anumit scop de către autoritate au îmbrăcat cu timpul o formă complexă de acțiune: politica.

Prin politică se înțelege acțiunea conștientă a puterii publice, democratic stabilită, care presupune definirea științifică a obiectivelor economice și sociale ale statului-națiune pe o anumită perioadă de timp și punerea în aplicare a măsurilor pentru atingerea acestor obiective, pornind de la condițiile (premisele) existente și folosind mijloace și tehnici adecvate. Punctul de pornire în elaborarea unei politici îl constituie perceperea și conștientizarea intereselor generale într-un anumit moment și într-o perspectivă previzibilă. Acest interes se manifestă diferit în funcție de nivelurile la

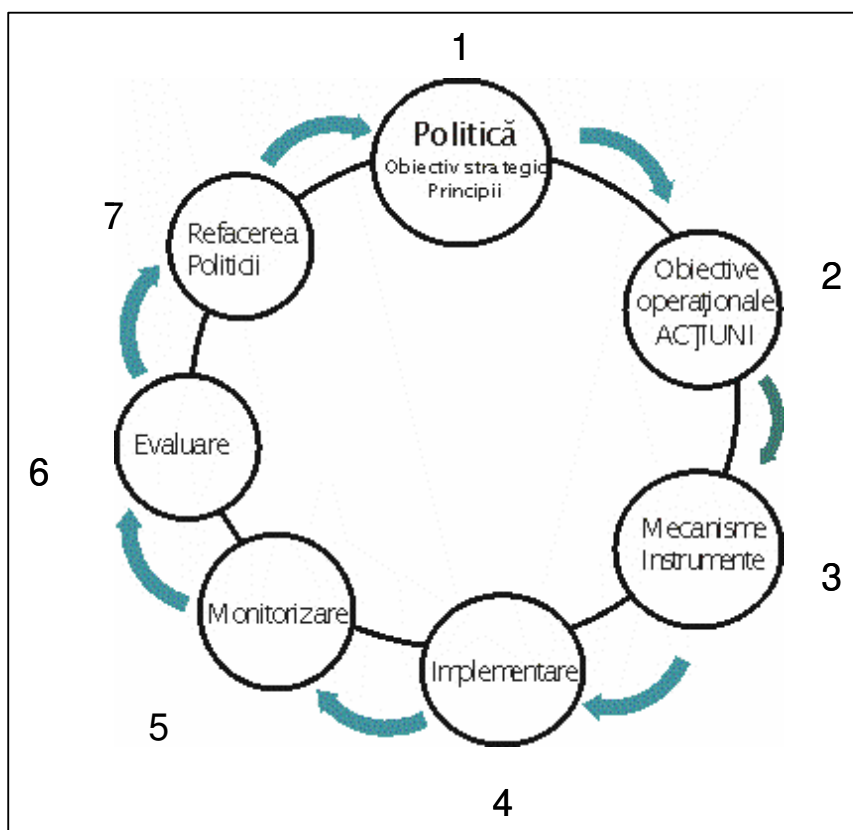
care se structurează și se raportează obiectivele majore ale politicii: naționale, regionale (zonale), mondiale etc.⁵⁷

Având în vedere cele prezentate anterior, **putem spune că etapele-cheie** ale unei politici publice sunt următoarele (vezi schița din Figura 3-1):

1. *Definirea problemei ce trebuie rezolvată (care este problema și care sunt oportunitățile de soluționare);* în acest moment, este recunoscută sau conștientizată problema asupra căreia politica publică va acționa. Această recunoaștere are la bază o serie de informații, date, rapoarte din care rezultă fondul problemei și care a determinat criza. Informațiile pot proveni din interior (rapoarte anuale, trimestriale, campanii, mass-media, grupuri de interese) sau din exterior (presiuni internaționale); pentru fiecare tip de politică publică există mai multe alternative care trebuie luate în considerare. Identificarea alternativelor are la bază anumite cercetări și modele.
2. *Stabilirea obiectivelor de atins (care sunt obiectivele specifice).*
3. *Alegerea instrumentelor (cum pot fi atinse aceste obiective și cine va fi responsabil de implementarea lor);* implementarea celei mai adecvate alternative se realizează cu ajutorul unor instrumente de politică publică.
4. *Estimarea eforturilor necesare atingerii obiectivelor (intrări v s. ieșiri) și resursele necesare a fi alocate.*
5. *Monitorizarea.*
6. *Evaluarea.* Monitorizarea poate fi realizată cu ajutorul unor persoane sau organizații independente, neimplicate până în acel moment în acțiunile de politică publică; aceasta poate fi o evaluare a eficienței (cea mai utilizată fiind analiza cost-beneficiu, evaluarea efectivității (evaluarea impactului), evaluarea modului de implementare, evaluarea utilității (performanța, percepția).

⁵⁷ Dobrotă N. (Coordonator), *Dicționar de Economie*, pag. 356, Editura Economică, București, 1999.

Figura 3-1: Ciclul politicii regionale



7. Refacerea politicii.

Orice tip de analiză politică poate fi asociat cu analize empirice, social-științifice etc. Modelele utilizate cel mai frecvent sunt: modelele logice (coerente), modele legale (legi și drepturi ale omului), modele procedurale/procesuale și modele empirice (impact sau efect).

- modelele normative pot cuprinde elemente legate de echitate, distribuția veniturilor, tratamentul minorităților, transparență, drepturi fundamentale, principii ale religiei, compensare etc.;
- modelele legale au la bază drepturi constituționale, drepturile universale ale omului (UN, EU), diviziunea puterii (sistemele federale), analiza legalității interne (drepturile copilului etc.);
- modelele procedurale (de implementare) cuprind o serie de aspecte legate de analiza resurselor, structura organizațională, proceduri, cultură etc.;
- cu ajutorul modelelor empirice se realizează evaluarea politicii publice. În acest sens se au în vedere impactul evaluării și eficiența acesteia.

3.5. Politica regională – formă spațială de manifestare a politicii publice

În general, problemele economice – ca obiective de bază ale politicilor publice – au fost de cele mai multe ori abordate la nivel microeconomic și macroeconomic. Abordarea problematicii economice la nivelul unor unități teritoriale distincte și existența unor politici specifice au reprezentat preocupări importante ceva mai târziu, dat fiind faptul că acestea erau considerate componente ale unui sistem economic unitar.

Astfel, sistemul economic este folosit în general pentru a caracteriza o politică economică oarecare sau principii economice generale promovate de un stat sau altul pe baza doctrinei sale economice (ex., sisteme economice liberale, neolibérale, clasice etc.). Pentru numeroși economiști occidentali și îndeosebi pentru George J. Viksnus (profesor la Universitatea Georgetown – SUA) și pentru profesorul Raymond Barre (fost prim-ministru al Franței), sistemul economic are semnificația unui ansamblu de trei componente⁵⁸:

1. obiectivele activității economice sau mobilurile definitorii ale agenților economici (obiective strategice, obiective intermediare);
2. organizarea juridică și socială a unei activități care în viața reală se prezintă sub cele mai diverse combinații;
3. tehnica și tehnologia utilizată, adică acele procedee de prelucrare a factorilor de producție.

Sistemele economice sunt considerate entități dinamice, iar natura și consecințele schimbărilor ce se petrec în cadrul lor sunt de o importanță considerabilă. Unele schimbări afectează individul, în timp ce alte schimbări acționează asupra unei comunități sau națiuni. Ca ființe sociale, individuale, oamenii nu pot ajuta dar reacționează la schimbările pe care le observă și care le influențează viața.

Așa cum am arătat, sistemele economice regionale pot fi caracterizate prin anumite activități principale sau specifice, prin potențialul natural, uman, tradiții etc.

De asemenea, cuprind și localizările în raport cu alte activități economice; acestea, la rândul lor, implică întrebări referitoare la apropiere, concentrare, dispersie și similaritate sau disparitate a modelelor spațiale și poate fi discutat în termeni de localizare, cum sunt: zone, vecinătăți, situri, regiuni, microregiuni, macroregiuni etc.

Încercând să răspundă la aceste întrebări, politica regională este considerată un instrument prin care se pot corecta anumite dezechilibre regionale (dezechilibre apărute în nivelul veniturilor, în angajarea forței de muncă, în probleme de migrație, restructurare, inovare, cercetare etc.). Prin strategiile pe care le utilizează și prin programele pe care le propune, politica regională reprezintă o acțiune strategică prin care se identifică și corijează problemele specifice unei anumite regiuni. Cu toate că, prin nivelul său de acțiune, politica regională are anumite limite de aplicare, ea trebuie să țină cont și să se armonizeze cu celelalte politici sectoriale, sociale etc.

⁵⁸ Coordonator Dobrotă N., *Dicționar de economie*, pag. 429, Editura Economică, București, 1999.

I. Obiective generale ale politicii regionale

Obiectivele regionale au evoluat în timp și spațiu, îmbrăcând anumite forme în funcție de politica generală propusă sau fiind influențate de condițiile internaționale. După forma în care acestea au evoluat în timp, am identificat o serie de obiective generale ale politicii regionale.

În general, obiectivele politicii de dezvoltare regională au în vedere o serie de aspecte legate direct de anumite colectivități sociale: promovarea bunăstării individuale, echitate, echilibru social, măsurile utilizate vizând creșterea veniturilor în termeni reali pe locuitor, deplina angajare a forței de muncă, îmbunătățirea stilului de muncă și viață a individului, siguranța veniturilor etc. Alte tipuri de acțiuni, cum ar fi cheltuirea fondurilor publice pentru îmbunătățirea serviciilor, susținerea de noi industrii în regiune sau impunerea unui control restrictiv asupra utilizării terenului ajută doar pe unii indivizi mai mult decât pe alții. Fiecare locuitor al unei regiuni are propriile valori și încearcă să influențeze obiectivele politicii sociale astfel încât să reflecte aceste valori⁵⁹.

Esența unei regiuni este de fapt interdependența dintre activități și interese, iar aceste interacțiuni devin fundamentale în regiunile cu densitate foarte mare a populației. Orice schimbare înregistrată într-un anumit tip de activitate determină externalități și efecte, iar aceste efecte pot fi pozitive sau nu⁶⁰.

II. Obiectivele regionale privite în context național

Privită în context național, regiunea este influențată și influențează, la rândul ei, celelalte regiuni, deci nu este independentă. În acest sens, urmărind cu adevărat bunăstarea socială, trebuie realizată o evaluare reală a obiectivelor politicii regionale, pe baza unor criterii multiregionale și naționale.

a. Ajustarea economică regională și ocuparea forței de muncă

Experiențele de până acum amintesc situații în care nu se poate vorbi de o soluționare corespunzătoare a șomajului regional în condițiile unei economii prospere. În perioada de depresie economică, afacerile înregistrează o dezvoltare redusă și prezintă dificultăți în selectarea forței de muncă adecvate. Investițiile realizate sunt, preponderent, sub forma îmbunătățirii fabricilor existente, lucru ce presupune uneori reducerea facilităților acordate anumitor sectoare aflate într-o localizare marginală. Astfel, surplusul de forță de muncă dintr-o arie poate merge oriunde și în orice altă activitate, deci nu se poate urmări și controla migrația forței de muncă într-o asemenea fază.

b. Eficiență, echitate și șomaj structural

Unii economiști consideră că, dacă se poate obține un nivel ridicat de angajare a forței de muncă și o expansiune a cererii într-o economie dată, atunci se poate obține același lucru și într-o economie regională. Pentru susținerea regiunilor, există două argumente diferite care pot fi citate: eficiența și echitatea.

⁵⁹ Charles Leven, *Establishing Goals for Regional Economic Development*; "Journal of the American Institute of Planners", 30, 2 (1964), pag. 99-105; Thomas Wilson, *Policies for Regional Development*, University of Glasgow, "Social and Economic Studies", Occasional paper No.3 (Edinburgh, Londra: Oliver & Boyd, 1964); Wilburg R. Thomson, *A Preface to Urban Economics* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1965), Capitolul 5; Benjamin Chinitz, *Appropriate Goals for Regional Policy*, Urban Studies, 3,1,(februarie, 1966), pag. 1-7; Harry Richardson, *Regional Economics* (Urbana University of Illinois, 1978, cap. 9).

⁶⁰ De exemplu, construirea unui stadion într-o anumită zonă urbană poate fi benefică, în sensul că va atrage mai mulți vizitatori și va înregistra un venit mai mare, dar poate fi critică, deoarece va crea congestionarea traficului, noxe, zgomot, poluare etc.

Prin invocarea criteriului eficienței, se cer de fapt facilități legate de alocarea resurselor în unele regiuni și ajustări dinamice specifice, iar atunci când se vorbește de criteriul echității, se solicită o creștere a responsabilității guvernului în ajutarea regiunilor dezavantajate.

Argumentul eficienței are la bază, uneori, existența șomajului structural. Acest tip de șomaj există și din cauza diferențelor foarte mari în gradul de angajare a diferitelor grupuri de forță de muncă. De cele mai multe ori, chiar dacă există o anumită cerere de locuri de muncă în regiune, aceasta nu este adecvată ofertei (insuficientă mobilitate a forței de muncă etc.). Nepotrivirea determină creșterea costurilor, ceea ce presupune o inflație inevitabilă, în condițiile în care milioane de angajați așteaptă un loc de muncă corespunzător pregătirii și aspirațiilor lor.

Devine evident faptul că orice politică care va reuși să reducă aceste disparități și să ofere forței de muncă o mobilitate și o interschimbare mai mare va obține un efect pozitiv asupra spiralei inflaționiste și chiar asupra idealului de angajare deplină a forței de muncă.

În acest moment, intervine politica regională care, prin programele sale, trebuie să susțină educația și pregătirea forței de muncă și, mai mult, trebuie să favorizeze mobilitatea spațială a forței de muncă: de exemplu, îmbunătățirea informațiilor legate de oportunitățile locurilor de muncă, asistarea persoanelor care migrează, asigurarea rezidenței acestora, reducerea discriminărilor de orice fel etc.

c. Promovarea regiunii și susținerea locuitorilor

În momentul în care o politică regională acționează la nivel geografic, se trece foarte repede de la consensul inițial la controverse, lucru care se poate argumenta astfel: dacă o politică publică își propune să ajute clasele sociale mai puțin avantajate să-și găsească locuri de muncă, atunci trebuie să susțină, prin aceleași mijloace, întreaga comunitate.

Acest punct de vedere se caracterizează prin substituirea obiectivului de prosperitate a regiunii cu un obiectiv mult mai precis și anume prosperitatea oamenilor⁶¹. Chiar dacă poate fi considerată o expresie mult prea subiectivă, are la bază următoarea analogie: ceea ce este valabil pentru individ se poate aplica întregii regiuni. O abordare mult mai rațională poate fi bazată pe următoarea accepție: cel mai bun mod de a ajuta o persoană este cel de a promova prosperitatea întregii regiuni în care persoana respectivă trăiește.

Cu toate acestea, de cele mai multe ori, doctrina privind prosperitatea locului este mai viabilă, deoarece, în fapt, o regiune nu corespunde pe orice perioadă de timp considerată unui grup de persoane. În timp ce unele persoane au mai multă mobilitate de mișcare, cel mai adecvat mod de a ajuta persoanele dezavantajate este cel de a le încuraja să se deplaseze. Migrația poate servi atât obiectivului privind eficiența utilizării resurselor, cât și echității interpersonale și distribuirii oportunităților.

În orice comunitate sau regiune unde există șomaj și, în același timp, există și o cerere de forță de muncă, vor fi angajate, în realitate, persoanele prospere, care nu au nevoie foarte mare de locuri de muncă. Creșterea numărului de persoane angajate și a veniturilor pentru o arie, privită ca întreg, poate ajuta și celor care vor să se angajeze, dar o mare parte din beneficiile locale vor ajunge la persoane care nu au nevoie efectivă de acestea. Aceste persoane sunt cele care susțin și stabilesc

⁶¹ Louis Winnick, *Place Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geographic Distribution of Economic Activity*, în "Essays in Urban Land Economics", Marin von N. Whitman, *Place Prosperity and People Prosperity: The Delineation of Optimum Policy Areas*; Mark Perlman.

orientarea afacerilor în regiune: proprietari de utilități, bancheri, comercianți și firmele de servicii⁶². Creșterea veniturilor agregate în regiune și angajarea nu presupun automat și creșterea veniturilor pe locuitor sau reducerea șomajului.

d. Concurența regională și interesul național

Avantajele creșterii economice a unei regiuni sunt resimțite, de cele mai multe ori, de anumite grupuri interesate și influente, în timp ce costurile sunt susținute de întreaga comunitate.

În consecință, un număr mare de regiuni își propun ca obiectiv principal creșterea economică, prin atragerea unor activități adiționale. Rivalitatea regională, privită ca formă de promovare a competitivității, nu contribuie la creșterea bunăstării naționale: o regiune câștigă în timp ce altă regiune pierde. Resursele (capitalul, forța de muncă) sunt direcționate spre o regiune și deci nu mai pot fi utilizate în altă regiune, iar din perspectivă națională, nu reprezintă nici un câștig.

În orice caz, putem observa cum creșterea regională este mai mult generativă decât competitivă. Deci eficiența obținută în fiecare regiune poate induce prosperitate națională, fapt arătat și de Harry Richardson⁶³:

„ Este posibil ca, la nivel național, creșterea generală să fie susținută de o creștere mai rapidă a dezvoltării regiunilor și este de asemenea posibilă o situație în care performanțele unei regiuni să se realizeze fără intrări de resurse adiționale. Aglomerarea economiilor și clusterelor spațiale de activități pot induce mai multe ieșiri decât dacă producția s-ar dispersa. Creșterea indusă de inovație poate fi adoptată de antreprenorii locali, chiar dacă ei erau inițial din afara regiunii. O schimbare în modul de organizare a regiunii (o ierarhie regională urbană mai eficientă) sau o reorganizare a sistemului de transport intra-regional poate îmbunătăți și promova mult mai rapid creșterea. ”

Astfel, eforturile locale depuse pentru creșterea unei regiuni se pot solda cu beneficii nete semnificative. Aceste eforturi pot îmbrăca diferite forme: îmbunătățirea capitalului uman și a celui natural, protejarea și îmbunătățirea atractivității regiunii, stimularea sectorului IMM și a inovării, stimularea cooperării între IMM-uri, elemente politice și sociale, descoperirea avantajelor reale ale regiunii necesare dezvoltării viitoare etc.

Este adevărat că rivalitatea regională poate uneori înrăutăți și distorsiona eficiența alocării resurselor regionale. Acest pericol este inerent atunci când sunt utilizate subvențiile locale și multe dintre ele au ca rezultat utilizarea abuzivă a resurselor naturale și neglijarea externalităților.

Competitivitatea regională și dezvoltarea urbană sunt clar suboptimale. Ele pot implica regiunile într-o cursă competițională în a oferi exploatarei private resursele regionale de apă și aer. Rezultatul deteriorării resurselor implică transferul veniturilor de la localnici la firmele de afaceri. Taxele de concesiune competitive cu scopul de a atrage investitori pot avea ca rezultat slăbirea sectorului public. Dezvoltarea unei competitivități regionale poate implica diseconomii externe serioase, rezultate din prăbușirea standardelor de protecție a mediului (de exemplu, poluarea apelor,

⁶² Matthew Edel, *People versus Place in Urban Impact Analysis*; și J.Glickman, *The Urban Impacts of Federal Policies* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1980), pag. 175-191.

⁶³ Harry Richardson, *Regional Economics* (Urbana University of Illinois Press, 1978), pag. 146.

pădurilor, barajelor etc.). De asemenea, pot fi evaluate corespunzător atât lărgirea planificării regionale, cât și unele externalități⁶⁴.

Din cele prezentate anterior, se poate concluziona că: o politică regională (spațială) poate ajuta la obținerea unei utilizări mai eficiente a resurselor naturale ale regiunii, ca și la reducerea șomajului regional și crearea de oportunități pentru capitalul uman.

3.6. Tendințe actuale în politica regională - dezvoltarea tip-cluster

Globalizarea activității economice și tendința firmelor de a se localiza și funcționa în zone aglomerate devin forțe dominante ale dezvoltării economice. Mai mult, necesitatea de ajustare a competiției generale (drept exemplu putem aminti acele regiuni prospere a căror economii au fost construite prin localizarea unor grupuri de firme) a determinat guvernele naționale, regionale și locale să se îndrepte spre politici bazate pe clustere de firme (clustere fiind definite ca o aglomerare de firme în apropierea unor linii de afacerii).

Un cluster poate conține un număr mai mic sau mai mare de firme, în proporții diferite. Unele clustere, cum sunt cele existente în unele districte din Italia, sunt formate în principal din IMM.

Într-adevăr, politica de dezvoltare regională bazată pe clustere este din ce în ce mai utilizată, atât de țările dezvoltate cât și de cele în curs de dezvoltare, în regiunile centrale dar și periferice, în țări și regiuni cu abordări diferite privind rolul autorităților centrale în dezvoltarea economică..

De ce sunt interesate firmele de localizarea în clustere?

În general, firmele incluse în rețele sau clustere pot câștiga în productivitate, în inovare și în performanțe competitive. Clustere și rețelele pot influența firmele mici să combine avantajele de scală mică cu unele beneficii rezultate din economiile de scală mare.

Politica publică bazată pe clustere poate susține sectorul IMM în obținerea de oportunități asociate globalizării, poate furniza o rețea a dialogurilor și cooperării între firme, între sectorul public (autoritățile regionale și locale) și organizațiile non-guvernamentale. Acest dialog conduce la o colaborare eficientă între firme, exprimată prin inițiative comune de prospectare și marketing, crearea unor asociații de garantare mutuală a creditelor, proiectare și sponsorizare, pregătire și specializare etc.

De asemenea, dialogul poate duce la îmbunătățirea calității acțiunilor guvernamentale (cum sunt cele de furnizare a informațiilor, pregătire, furnizare de infrastructură).

Globalizare sau localizare?

Globalizarea și localizarea sunt două mari tendințe care captează atenția omenirii în ultimii anii.

⁶⁴ John H. Cumberland, *A Regional Industry Model for Analysis of Development Objectives*, material al Asociației de Științe Regionale (1966), pag. 93. Pentru un punct de vedere contrar, se poate citi James R. Reinehart and William E. Laird, *Community Inducement to Industry and the Zero-Sum Game*, "Scottish Journal of Political Economy", 19,1 (februarie 1972), pag. 73-89.

În timp ce tendința spre globalizare a unor industrii sau firme poate duce la reducerea importanței unor regiuni (considerate structuri sub-naționale), tendința de localizare a unor industrii sau activități economice se situează la polul opus.

Aceste tendințe au pus guvernele naționale și locale față în față cu noi provocări. Ca răspuns la noile schimbări au apărut și au proliferat politicile de dezvoltare bazate pe clustere de firme sau industrii.

1. Globalizarea

Una din cele mai importante tendințe mondiale este globalizarea activității economice. Direcționate în acest fel, variabilele economice și tehnologice, activitatea economică internațională s-au dezvoltat foarte mult. În ultima decadă, comerțul mondial a crescut semnificativ, mult mai repede decât producția mondială, iar investițiile străine directe au crescut mai repede decât comerțul mondial.

2. Localizarea avantajelor competitive

Globalizarea a accentuat interesul în localizarea unor firme sau grupuri de firme în acele industrii aflate în creștere, fapt ce poate fi observat în regiunile industriale din nordul Italiei sau Spaniei, clusterelor ale industriei de mașini și prelucrarea metalelor din Germania, Elveția, aglomerările de înaltă tehnologie din Valea Siliconului, Cambridge, orașele-companii japoneze (Toyota-City), regiunea Seattle (Boeing și Microsoft), capitalele-modei: Paris și Milano, orașe-centre de afaceri: New-York, Londra sau Hong Kong; de amintit și acele clustere în jurul unor mari orașe care au creat adevărate centre informaționale și informatice: Omaha în telemarketing, Dakota de Sud în procesarea cărților de credit, Sydney în procesarea informațiilor, Bangalore în servicii soft etc.

Toate aceste exemple vin să întărească ideea că tendința de apariție a clusterelor este în continuă creștere.

Astfel, marile firme multinaționale care au contribuit la amplificarea procesului de globalizare, contribuie în prezent la accentuarea fenomenului de clusterizare a economiilor.

În multe industrii (farmaceutică, servicii financiare, electronică, cercetare biotehnologică etc.) deciziile de localizare multinaționale determină o importantă concentrare geografică a activităților economice; în același timp, centrele manageriale și financiare, cum sunt New-York, Londra și Tokyo, își consolidează influența deja existentă. Cele mai multe instituții financiare din vest au acum reprezentanțe regionale Asia-Pacific (Hong Kong sau Singapore). Băncile germane cumpără diferite afaceri financiare din Marea Britanie, având de fapt în vedere realizarea unor "capete de pod"; companiile farmaceutice europene au la bază biotehnologii dezvoltate în clusterelor din SUA; firmele de semiconductori din Asia proiectează chipurile lor în Valea Siliconului; companiile auto realizează prototipuri în California de Sud. În fiecare caz, decizia firmelor multifuncționale de localizare a amplificat clusterul deja existent.

Cu toate că fenomenul de cluster nu este prezent în toate industriile (profilul geografic fiind foarte diferit), acesta reprezintă o parte importantă a peisajului economic. De exemplu, se știe că aproximativ 380 clusterelor din SUA operează peste granițe, angrenează 57% din forța de muncă a SUA și produce 61% din venitul național⁶⁵; de fapt, fenomenul de cluster se regăsește în toate regiunile prospere din

⁶⁵ Sursa: Fondul Monetar Internațional (1997), OECD (1996), Enright (1991, 1996, 2000), Storper (1992), (1997), Saxenian (1994), Conejos (1997), Becattini (1989), Brusco (1992), Goodman și Bamford (1989), Pyke (1992), Dunning (2000).

nordul și centrul Italiei, în Baden și Bavaria din sudul Germaniei, în Londra (Marea Britanie) etc.

Motivații ale localizării

În general, globalizarea va tinde să conducă la concentrare decât la dispersia activităților economice dacă forțele conducătoare au un impact mai ridicat asupra activității de marketing decât asupra producției. Forțele care promovează localizarea includ rațiuni economice și sociale, dar și aportul la inovații.

Motivații economice și sociale

Motivația economică a concentrării geografice a unor industrii implică existența unor resurse naturale unice, economii de scală în producție, piețe apropiate, forță de muncă pregătită, furnizori de echipamente, infrastructură, costuri reduse de tranzacție și alte externalități.

Aceste motivații au fost tratate pe larg de economiștii regionaliști: Weber (1929), Marshall (1920), Enright (1991), Krugman (1991), Doernig și Tarkla (1996).

Geneza și creșterea clusterelor

Există o importantă literatură de specialitate care a abordat acest subiect și a încercat explicarea fenomenului de cluster. Astfel, putem spune că unele cluster s-au dezvoltat în apropierea resurselor naturale dar nu au fost oferite explicații detaliate în ceea ce privește localizarea unor industrii cu dependență limitată de resursele localizate.

Multe cluster își au originea în localizarea unor factori specifici locali, cerere locală etc. (factorii naturali specifici au determinat dezvoltarea timpurie a unor regiuni din Germania - Solingen, prin existența unor resurse de fier sau lemn, Rochester și Wetzlar, Italia - regiunea Carrara, regiuni din vestul Japoniei etc.

În ceea ce privește realizarea unor cluster bazate pe cererea locală, amintim aici estul Elveției (Turin, industria de mașini textile) etc.

Forțele care favorizează creșterea secvențială a clusterelor regionale nu sunt date de localizarea avantajelor inițiale. Crearea unor industrii specifice, dezvoltarea unei rețele de furnizori-cumpărători, presiunea competitivității locale forțează firmele să inoveze chiar dacă avantajele inițiale au scăzut. De exemplu, clusterul pornit inițial din regiunea Solingen a cunoscut, în timp, o anumită erodare cauzată de criza din sectorul electric, dar s-a reprofilat pe energia furnizată de apă, cărbunele a fost înlocuit cu lemnul iar calitatea produselor din oțel rămâne general valabilă; experiența din această regiune a arătat că, specializarea pe industria producătoare de cuțite a fost mult mai importantă pentru succesul economiei regiunii, decât apariția unor dezavantaje naturale.

Un alt exemplu este cel al clusterului realizat în regiunea Carrara care, inițial, a exportat piatră indigenă, dar acum, aceasta este importată din alte regiuni ale lumii, prelucrată în regiune și reexportată. Exemplele ar putea continua⁶⁶.

Clusterelor regionale reprezintă adesea puncte de interes pentru investiții și noi afaceri. Unele asociații din industria locală furnizează cercetarea comercială pentru piața externă. Autoritățile locale contribuie adesea la realizarea infrastructurii specifice industriei respective. Universitățile locale furnizează cercetarea și

⁶⁶ Sursa: Scott (1986), Enright (1991, 1996), Lundvall (1993), Harrison (1992), Piore și Sabel (1984), Sabel (1992), Becattini (1989), Best (1990), Staber ș.a. (1996), Chandler ș.a. (1998).

pregătirea specializată. Astfel, clusterelor regionale pot furniza producători, informații, modele ce pot crea un mediu favorabil de inovare.

Exemplele numeroase de mai sus duc la următoarea concluzie generală: avantajele competitive pot fi localizate. Globalizarea poate fi rezultatul unei "împrăștieri" a activității economice, dar, în același timp, poate permite firmelor care au unele avantaje competitive obținute din surse specifice să le exploateze și în alte regiuni geografice.

Evoluția fenomenului de cluster este influențată de schimbările intervenite în mediul competițional, în tehnologii, în cerere și în strategiile de firmă. Putem identifica două aspecte importante ale impactului globalizării asupra schimbărilor intervenite în organizațiile industriale ale clusterelor regionale.

Un prim aspect este legat de creșterea competiției internaționale. Clusterelor regionale formate din întreprinderi mici și mijlocii din economiile dezvoltate se găsesc sub presiunea competiției pe o piață deja formată, tehnologiile devin din ce în ce mai greu de obținut iar companiile pierd costul mic al localizării producției. În același timp, în multe industrii, avantajele apropiării de o regiune cluster sunt superioare costurilor, lucru ce continuă să fie favorabil firmelor.

Un al doilea aspect este legat de globalizarea clusterelor care poate îmbrăca diferite forme. Cea mai simplă dintre ele este expansiunea exportului de bunuri și produse finite realizate în cadrul clusterului, fapt ce duce la întărirea poziției clusterului pe piața internațională. O altă formă este cea determinată de creșterea exporturilor de echipamente și produse intermediare realizate de furnizorii existenți în cluster (în special în industria de calculatoare). A treia formă a globalizării clusterelor este cea în care producătorii de produse finite încep să importe componente și echipament sau produc în exterior produsele proprii (de exemplu, firma Benetton a creat o rețea internațională care implică realizarea producției în exteriorul țării, fapt ce duce la creșterea prosperității naționale). O altă formă de globalizare implică existența investițiilor străine directe pe piața regiunii cluster care au ca rezultat direct întărirea poziției acelei regiuni.

Impactul globalizării asupra clusterelor regionale poate crea unele dileme politice. Autoritățile centrale pot încerca să informeze firmele locale în legătură cu dezvoltarea globală care influențează industriile respective. De asemenea, pot susține educația și pregătirea profesională, tehnică și managerială. În ceea ce privește globalizarea clusterelor, guvernele ezită în a susține clusterelor dacă consideră că beneficiile merg spre alte localizări; activitățile economice întotdeauna tind spre cele mai favorabile localizări sau forme de organizare.

Ca urmare a faptului că economiile locale devin din ce în ce mai importante, a crescut și interesul autorităților centrale de a susține această formă de organizare economico-regională – tip cluster. Astfel, în Europa (și nu numai), există programele de susținere a regiunilor-cluster în majoritatea țărilor membre.

În paralel cu alte organisme internaționale (OECD, UNIDO, Banca Mondială, UNCTAD), Comisia Europeană utilizează strategiile cluster ca instrument al dezvoltării regionale și locale.

CAPITOLUL 4. Politica de dezvoltare regională în Uniunea Europeană

4.1. Elemente introductive

Reducerea disparităților regionale și naționale constituie un obiectiv important atât pentru fiecare stat membru al Comunității Europene, cât și pentru Uniunea Europeană privită ca organism multistatal. Argumentele economice ce justifică politicile regionale în cadrul Uniunii Europene pornesc de la afirmațiile potrivit cărora disparitățile regionale pot constitui o piedică majoră, chiar o barieră, în calea adâncirii integrării, iar "interesul comun" al asigurării unității sociale implică neacceptarea unor diferențieri teritoriale majore, în special în domeniul veniturilor și al șomajului.

În general, elementele componente ale sistemului politicilor sociale pot fi considerate răspunsuri sectoriale la problemele economice și sociale care apar în interiorul oricărei societăți moderne. Abordările de tip sectorial nu reușesc întotdeauna să facă față unor aspecte, cum ar fi concentrarea anumitor tipuri de probleme în diverse zone sau arii geografice, și nu pot să ofere răspunsuri concrete la soluționarea discrepanțelor regionale exprimate prin indicatorii cantitativi și calitativi ai dezvoltării economice și sociale.

Având în vedere acest aspect, dezvoltarea regională pornește tocmai de la necesitatea de a corecta decalajele teritoriale din punctul de vedere al nivelului de dezvoltare.

Ca definiție general acceptată, cel puțin la nivelul organismelor europene, politica de dezvoltare regională reprezintă **"ansamblul de măsuri pe care autoritățile guvernamentale centrale le iau în favoarea dezvoltării socio-economice a regiunilor defavorizate"**.

O dată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastrich și cu realizarea pieței unice europene, dezvoltarea echilibrată a regiunilor componente ale Uniunii Europene (250 de regiuni) a devenit o prioritate în cadrul politicii comunitare, o strategie care trebuie avută în vedere atunci când se pun bazele politicii de ansamblu a Comunității.

Strategia generală a Uniunii Europene – vizând creșterea coeziunii economice și sociale - este în fapt un corolar al unei piețe unice, fără frontiere interne. Avantajele create prin eliminarea tuturor barierelor de orice natură trebuie obținute de către toate aceste regiuni, în mod egal. Problema care se pune este că nu toate regiunile sunt la fel de bine echipate pentru a face față concurenței crescute în noul mediu creat, regiunile mai puțin favorizate neputând profita într-o măsură corespunzătoare de noile condiții.

Aceste regiuni mai puțin dezvoltate sunt recunoscute de Comunitatea Europeană prin următoarele caracteristici generale:

- ◇ infrastructura inadecvată sau depășită (drumuri, căi ferate, porturi, aeroporturi, sistemul de canalizare, rețele de aprovizionare cu apă și energie electrică și telecomunicațiile etc.);
- ◇ structurile industriale mai puțin performante sau uzate moral, folosind uneori tehnologii depășite sau producând bunuri neadaptate cerințelor pieței;
- ◇ sectorul agricol dominat de structuri arhaice;

- ◇ depopularea zonei, atât urbană, dar mai ales rurală, cu consecințe negative sociale și economice și de mediu înconjurător;
- ◇ rata ridicată a șomajului, cu impact deosebit asupra tinerilor.

Nivelul scăzut al dezvoltării economice este principalul obstacol ce stă în calea evoluției acestor regiuni. Șansele de succes pentru diferite companii și, de aici, capacitatea unor regiuni de a atrage investitori, depind de o serie întreagă de factori, atât interni, cât și externi.

Reducerea dezechilibrelor regionale până la crearea pieței unice a fost realizată de către fiecare guvern în parte, în cadrul propriilor frontiere.

În prezent, disparitățile regionale reprezintă o problemă a întregii comunități din Europa, în special după înlăturarea tuturor barierelor din calea liberei circulații a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalului, iar regiunile și grupurile mai puțin favorizate se confruntă cu noi obstacole care necesită soluții din ce în ce mai complexe, la nivel național și comunitar. Astfel de soluții pot fi oferite în special prin politica de dezvoltare regională, care, prin instrumentele și mecanismele de care dispune, oferă șanse reale dezvoltării echilibrate a regiunilor defavorizate.

Pentru a accentua cele amintite anterior, se vor prezenta în continuare elementele fundamentale ale politicii de dezvoltare regională a Uniunii Europene în actualele condiții de globalizare și extindere.

4.2. Scurt istoric al dezvoltării regionale în Uniunea Europeană

Dezvoltarea regională constituie una dintre preocupările importante ale Uniunii Europene încă de la înființarea sa (**Anexa 1**). Astfel, prin semnarea de către țările europene a Tratatului de la Roma, în anul 1957, s-a instituit „întărirea unității economiilor naționale și asigurarea dezvoltării lor armonioase prin reducerea diferențelor existente între diferite regiuni și prin susținerea celor mai puțin favorizate regiuni”. Acest Tratat a avut ca efect înființarea a două fonduri cu destinații precise: Fondul social european (ESF) și Fondul pentru garantarea creditelor agricole (FEOGA).

În anul 1975, s-a înființat **Fondul european de Dezvoltare Regională (FEDR)**, care a avut ca principal obiectiv redistribuirea unei părți din bugetul Uniunii Europene în favoarea celor mai sărace regiuni. În anul 1980, Statele Membre au alocat pentru dezvoltare regională 4,6 miliarde ECU⁶⁷ (1,1 miliarde ECU din FEDR), iar dintre acestea, Irlanda, Italia și Germania au cheltuit în acest scop sume considerabile (Tabelul 4-1).

⁶⁷ ECU – monedă de cont premergătoare euro (a fost complet înlocuită de euro în anul 2000).

Tabelul 4-1: Politica UE de susținere financiară a dezvoltării regionale în Statele Membre, anul 1980

Țara	Total resurse alocate (milioane ECU)	ECU pe locuitor		Cheltuieli regionale (% din PIB)
		Ajutor regional	Nivel național	
Belgia	131,72	40,67	13,36	0,16
Danemarca	9,02	6,43	1,76	0,02
Germania	374,77	16,63	6,28	
Berlin	174,71	92,15	-	0,09
Fransa	265,38	11,23	4,94	0,06
Irlanda	377,74	110,19	110,19	3,02
Italia	2084,59	96,31	36,53	0,73
Luxemburg	18,4	50,4	50,4	0,59
Olanda	228,21	59,35	16,13	0,20
Marea Britanie	990	38,67	17,68	0,27
Total CEE	4653,33	44,37	17,81	0,23

Sursa: Aydalot Ph., *Economie Regionale et Urbaine*, Editura Economica, Paris, 1985.

Mai târziu, în anul 1986, Uniunea Europeană, prin Acordul unic, a hotărât și a pus bazele viitoarei politici de coeziune, proiectată cu un singur scop: acela de a **asigura un echilibru între cele mai bogate și cele mai sărace țări comunitare**.

Principalele instrumente ale politicii de coeziune sunt Fondurile Structurale, prin care se finanțează programe de dezvoltare multianuale, elaborate pe regiuni. Consiliul European de la Bruxelles, în februarie 1988, a examinat oportunitatea acestor fonduri și a alocat 68 miliarde ECU (prețuri 1997) pentru alimentarea lor în vederea realizării obiectivelor propuse. În anul 1992, a fost înființat Fondul de Coeziune, prin care sunt susținute financiar proiecte din domeniul mediului și transportului în statele cele mai puțin prospere.

Prin Acordul Consiliului European de la Edinburgh, acțiunile inițiate s-au soldat, în perioada 1994–1999, cu alocarea a 177 miliarde ECU (prețuri 1997), ceea ce reprezenta o treime din bugetul comunității, în scopul realizării politicii de coeziune. De asemenea, a fost creat un nou instrument financiar – Instrumentul financiar pentru coordonare în domeniul pescuitului (FIFG).

În anul 1997, Tratatul de la Amsterdam confirmă importanța coeziunii și propune o nouă secțiune **"Titlul privind locurile de muncă"** prin care statele membre se solidarizează în vederea reducerii șomajului comunitar.

Pentru perioada 2000–2006, Consiliul European de la Berlin (martie, 1999) a reformat Fondurile Structurale și a ajustat Fondul de Coeziune. Aceste fonduri vor primi peste 30 miliarde euro pe an și peste 213 miliarde euro la sfârșitul perioadei amintite anterior. În aceeași etapă, Uniunea Europeană se pregătește de extindere, astfel încât Instrumentul pentru politici structurale de preaderare (ISPA) și Programele speciale de aderare pentru agricultură și dezvoltare rurală (SAPARD) completează programul PHARE (început în anul 1989) prin care se promovează dezvoltarea economică și socială a țărilor din Europa Centrală și de Est.

4.3. Principii ale politicii de dezvoltare regională în Uniunea Europeană

În prezent, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene are la bază solidaritatea financiară, care permite ca aproximativ 35% din bugetul său, provenit de la cele mai bogate state membre, să fie dirijat spre cele mai defavorizate regiuni.

Prin măsurile și instrumentele sale, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene face posibilă dezvoltarea tuturor regiunilor, contribuind astfel la o Uniune mai competitivă și mai echilibrată.

Solidaritatea europeană este susținută în primul rând prin cele patru Fonduri Structurale și prin Fondul de Coeziune. În toate statele membre, aceste instrumente exercită un efect multiplu asupra factorilor economici și sociali, în sensul stimulării economiilor regionale.

Amploarea fenomenului de globalizare nu determină efecte similare pentru toți participanții, nu toate țările comunitare beneficiază de aceleași avantaje de pe urma globalizării. Astfel, solidaritatea între locuitorii Uniunii Europene vine să completeze întregul proces de unificare, fiind, în același timp, un deziderat pentru toate statele membre.

Interesul Uniunii Europene în ansamblu, și nu doar al regiunilor mai puțin favorizate, de a reduce disparitățile și de a întări coeziunea economică și socială are un solid suport economic. Pe de o parte, dezvoltarea regiunilor mai puțin favorizate va conduce la stimularea comerțului și la crearea de noi piețe, atât pentru bunuri de capital, cât și pentru servicii și bunuri de consum, iar distribuirea spațială rațională a industriei, forței de muncă și infrastructurii va limita consecințele negative ale suprapopulării care caracterizează deja regiunile cele mai prospere.

Pe de altă parte, în condițiile unei concurențe crescute pe plan internațional, nimeni din Uniunea Europeană nu-și poate permite luxul de a nu folosi pe deplin resursele și capacitățile de care dispune.

Din punctul de vedere politic, trebuie arătat că faza avansată a integrării în care s-a intrat va necesita în continuare schimbări și inițiative majore, ce vor avea nevoie de sprijin larg din partea tuturor, pentru a putea fi puse în aplicare.

Acordul tuturor statelor membre și sprijinul activ al regiunilor în declin și al grupurilor sociale mai puțin favorizate pot fi obținute numai dovedind că Uniunea Europeană, ca întreg, are soluții pentru toate problemele, că obiectivul urmărit este dezvoltarea nediscriminatorie și acordarea de șanse egale pentru toți, iar politica de dezvoltare regională are la bază principii care sunt susținute și aplicate în toate regiunile care au nevoie de sprijin comunitar.

În Uniunea Europeană, principiile fundamentale care stau la baza politicii de dezvoltare regională sunt următoarele:

- **Principiul concentrării:** Fondurile alocate se combină și se concentrează pe obiective comune. Acest principiu previne risipa inherentă și dispersia resurselor în prea multe obiective și pe zone mult prea întinse;
- **Principiul coerenței:** Conform acestui principiu, eforturile pentru sprijinirea regiunilor dezavantajate trebuie să ia forma unor strategii globale de lungă durată, care să urmărească toate problemele regiunii respective. Un proiect specific unui anumit sector trebuie să fie corelat cu alte proiecte și încadrat în planul general de dezvoltare;

- **Principiul parteneriatului⁶⁸:** Potrivit lui, este imperativă implicarea și participarea celor interesați, de la toate nivelurile - local, regional, național și comunitar - în toate fazele procesului de utilizare a Fondurilor Structurale (atât în pregătire cât și în implementare și evaluare). În acest fel se recunoaște că responsabili la nivel local sunt cei mai în măsură să-și definească nevoile și să-și mobilizeze resursele proprii;
- **Principiul subsidiarității:** responsabilitatea este plasată cât mai aproape de nivelul realității concrete, unde acțiunea poate fi în cel mai eficient mod ajustată situației existente;
- **Principiul aditivității:** conform acestui principiu, sprijinul comunitar este acordat în scopul de a suplimenta eforturile financiare ale regiunilor în cauză și ale statelor membre, și nicidecum a le înlocui;
- **Principiul cofinanțării:** cofinanțarea proiectelor și programelor presupune participarea și implicarea în dezvoltarea unei regiuni atât a factorilor locali, regionali, dar și a celor aflați la conducerea Comunității;
- **Principiul evaluării:** evaluarea trebuie făcută atât pe parcursul implementării proiectului, pentru a se vedea dacă programele sunt duse la îndeplinire așa cum s-a prevăzut și pentru a se putea interveni în caz de nevoie, cât și la sfârșit, pentru a se vedea în ce măsură s-au atins obiectivele scontate și în ce măsură eforturile în direcțiile stabilite pot fi continuate prin programe ulterioare.

Fondurile alocate în vederea susținerii obiectivelor de politică regională a Uniunii Europene sunt distribuite acelor regiuni care au într-adevăr nevoie de ele. Principiile care stau la baza politicii regionale asigură în permanență acest lucru și fac posibilă utilizarea eficientă a resurselor comunitare.

4.4. Obiectivele politicii de dezvoltare regională în Uniunea Europeană; evoluție și tendințe

Obiectivele politicii de dezvoltare regională pot fi privite atât din perspectiva Uniunii Europene, privită ca o uniune de entități naționale, dar și din punctul de vedere al fiecărui stat membru în parte, prezentând în timp o tendință de combinare a obiectivelor de ordin regional cu cele structurale, în scopul susținerii și promovării competitivității regionale și naționale.

Începând cu anii '70, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene a cunoscut transformări profunde, atât din punctul de vedere al obiectivelor, cât și al instrumentelor utilizate. Urmărind, inițial, reducerea dezechilibrelor teritorial-spațiale, în prezent, această politică și-a accentuat importanța în cadrul sistemului de politici comunitare, fiind, alături de uniunea economică, monetară și politică, una din cele mai importante politici.

În ultimii zece ani, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene a cunoscut câteva modificări substanțiale. Astfel, putem spune că există un fenomen de concentrare a acesteia, prin reducerea numărului de obiective prioritare propuse.

⁶⁸ În numele UE, Comisia European este aceea care veghează ca resursele comunitare să fie cheltuite în concordanță cu prioritățile și politicile comunitare. Aceasta înseamnă că problemele fiecărei regiuni trebuie judecate conform standardelor comunitare (ținând cont de faptul că o regiune considerată săracă după standardele naționale dintr-o țară foarte prosperă poate fi o regiune relativ dezvoltată pe ansamblul Comunității și, ca atare, sprijinul comunitar nu ar fi justificat).

I. În perioada 1994-1999, politica de dezvoltare regională a UE a avut în vedere un număr mai mare de obiective regionale (6 obiective), acestea fiind următoarele:

- **Obiectivul 1:** promovarea dezvoltării și ajustării structurale a regiunilor rămase în urmă din punctul de vedere al dezvoltării;
- **Obiectivul 2:** transformarea regiunilor sau părților de regiuni afectate de declinul industrial;
- **Obiectivul 3:** combaterea șomajului pe termen lung și facilitarea integrării pe piața muncii;
- **Obiectivul 4:** adaptarea forței de muncă la schimbările industriale;
- **Obiectivul 5 (a):** ajustarea agriculturii și a regiunilor cu specific de pescuit;
- **Obiectivul 5 (b):** dezvoltarea zonelor rurale;
- **Obiectivul 6:** dezvoltarea regiunilor cu densitate a populației sub media Comunității Europene.

II. Pentru perioada 2000–2006, numărul obiectivelor urmărite prin politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene s-a restrâns la trei (proces cunoscut sub denumirea de **concentrare sporită**), prin concentrarea resurselor financiare în special pe trei mari probleme: dezvoltare generală, restructurare și social (**Anexa 2**).

- **Obiectivul 1:** promovarea dezvoltării și ajustării structurale a regiunilor rămase în urmă din punctul de vedere al dezvoltării generale;
- **Obiectivul 2:** susținerea economică și conversia socială a zonelor cu dificultăți structurale;
- **Obiectivul 3:** susținerea adaptării și modernizării politicilor și sistemelor de educație, pregătire profesională și angajare.

Având un caracter teritorial, **obiectivul 1** acoperă regiunile mai puțin dezvoltate care sunt susținute prin finanțarea unor programe de dezvoltare multianuale ce își propun încurajarea investițiilor. Sub incidența acestui obiectiv sunt aproximativ 50 de regiuni, care dețin 51% din populația totală a comunității, regiuni de nivel NUTS II, cu un PIB pe locuitor sub 75% din media comunității, precum și regiunile cele mai îndepărtate (departamentele Franței de peste mări, Insulele Madeira, Azore și Canare) aflate sub pragul de 75%, precum și regiunile care s-au aflat sub obiectivul 6 al perioadei 1995-1999 (ca urmare a protocolului nr. 6 al Actului de aderare a Finlandei și Suediei). Este cel mai important obiectiv al acestei politici, deoarece are alocate două treimi din totalul Fondurilor Structurale (135,9 miliarde euro).

Susținerea economică și conversia socială din regiuni industriale, urbane, rurale sau dependente de activitatea de pescuit sunt promovate prin **obiectivul 2**, care are caracter teritorial, cuprinde 18% din populația UE și este finanțat cu aproximativ 11,5% din resursele financiare alocate în acest scop (22,50 miliarde euro) (Harta 1).

Prin **obiectivul 3** se urmărește adaptarea și modernizarea politicilor și sistemelor educaționale, de instruire și ocupare a forței de muncă, putând fi aplicat în afara obiectivului 1, fiind activ în regiuni aflate sub incidența obiectivului 2 (obiectivul înglobează fostele obiective 3 și 4 ale perioadei anterioare).

Având în vedere complexitatea problemelor regionale, prin stabilirea unor criterii precise de eligibilitate, s-a încercat direcționarea resurselor financiare spre acele regiuni aflate în dificultate, pe baza unor criterii de eligibilitate precise:

- Pentru obiectivul 1 și obiectivul 2 există următoarele criterii de bază: populația eligibilă, prosperitatea națională, prosperitatea regională și relativa severitate a problemelor structurale, inclusiv rata șomajului;
- Pentru obiectivul 3, criteriile de alocare sunt: populația eligibilă, situația forței de muncă, gradul de excludere socială, nivelul și gradul de pregătire profesională și de educație, rata de participare a forței de muncă feminine.

Așa cum se poate observa în tabelul de mai jos, valoarea resurselor alocate obiectivelor de dezvoltare regională în Uniunea Europeană a cunoscut o creștere cu aproximativ 10 miliarde euro (prețuri 1999) în perioada 2000–2006 comparativ cu perioada 1993–1999, în timp ce populația eligibilă obiectivului 1 a scăzut (de la 26,6% la 22,2%). Obiectivul 1 deține ponderea cea mai mare în alocarea resurselor (63,84% în perioada 2000–2006 comparativ cu 61,08% în perioada 1993-1999), cu toate că populația acoperită de acest obiectiv a scăzut din punctul de vedere al numărului de locuitori (Tabelul 4-2).

Tabelul 4-2: Evoluția alocării resurselor financiare pe obiective, în Uniunea Europeană

- miliarde € - (prețuri 1999)

	Perioada	
	1993 – 1999	2000 - 2006
Total Fonduri Structurale, din care:	203	213
Pentru obiectivul 1 (dezvoltarea regiunilor rămase în urmă din punctul de vedere al dezvoltării generale)	124	136
- populația eligibilă (%)	26,6	22,2
Pentru celelalte obiective	61	47
Fondul de Coeziune	18	18
Inițiative comunitare	-	4

Sursa: Agenda 2000, Structural Actions, EU – Regional Policy and Cohesion.

Alături de obiectivele principale, Uniunea Europeană mai are în vedere o serie de inițiative comunitare, prin care se încearcă soluționarea unor probleme specifice anumitor zone: cooperarea transfrontalieră, cooperarea interregională și transnațională, planificarea spațială a teritoriului european (programul INTERREG III), dezvoltarea rurală (programele LEADER+), cooperarea transnațională de promovare a noilor acțiuni de combatere a tuturor formelor de discriminare și inegalitate în legătură cu accesul pe piața forței de muncă (programul EQUAL), regenerarea socială și economică a orașelor și zonelor învecinate aflate în criză din punct de vedere al promovării unei dezvoltări urbane sustenabile (programul URBAN II).

Un loc special în politica de dezvoltare regională îl au obiectivele legate de susținerea activităților de pescuit/acvacultură și acțiunile inovatoare. Pentru aceste activități, Uniunea Europeană alocă aproximativ 0,5% din resursele financiare destinate dezvoltării regionale.

Sectorul de pescuit și acvacultură se confruntă în prezent cu o scădere a importanței sale economice. Prin resursele financiare alocate, se încearcă crearea unui echilibru

între resursele marine și utilizarea lor, creșterea competitivității firmelor ce activează în acest domeniu, îmbunătățirea furnizării și dezvoltării producției de pescuit și acvacultură, revitalizarea zonelor dependente de pescuit. Principalele regiuni care beneficiază de aceste resurse sunt situate în Franța (225 milioane euro), Finlanda (200 milioane euro) și Marea Britanie (121 milioane euro).

În scopul îmbunătățirii calității strategiilor de dezvoltare regională, Comisia și-a propus să susțină ideile care nu sunt exploatate suficient și care pot furniza, prin potențialul lor novator, dezvoltarea regiunii. În acest sens, acțiunea este promovată în perioada 2000 – 2006 și se adresează următoarelor regiuni și probleme:

- regiunilor bazate pe inovații și cunoștințe tehnologice;
- societății informaționale bazată pe servicii de dezvoltare regională – “e-EuropeRegio”;
- identității regionale și dezvoltării durabile.

Cu un buget de aproximativ 1 miliard euro, obiectivele inovatoare se pun în practică prin programe, strategii și experimentări de proiecte; dacă acestea au succes, proiectele pot fi trecute, în etapele următoare, sub incidența unor obiective principale.

În ceea ce privește repartizarea spațială a obiectivelor politicii de dezvoltare regională, nu s-a schimbat semnificativ față de perioada precedentă:

- astfel, în Germania, se continuă asistența pentru landurile din fosta Germanie de Est, landuri ce cad în totalitate sub incidența obiectivului 1 și pentru unele landuri acoperite de obiectivul 2 (Harta 2);
- Grecia a rămas în totalitate acoperită de obiectivul 1 și este susținută, în continuare, prin Fondurile Structurale (Harta 3);
- Spania se află în mare parte sub incidența obiectivului 1, partea de nord-est este sub obiectivul 2, în timp ce Madrid a ieșit de sub incidența obiectivelor regionale (Harta 4).

Modificările intervenite în setul de obiective regionale oferă o mai mare transparență modului în care acestea sunt repartizate pe statele membre, existând în fiecare moment o informare precisă a structurii cheltuielilor. Potrivit noilor regulamente de finanțare aprobate de Comisia Europeană, urmărirea realizării acestor obiective a devenit mult mai strictă, iar alocarea Fondurilor Structurale se realizează potrivit unei metodologii mult mai concrete. Chiar dacă implementarea programelor de dezvoltare regională a rămas în continuare în sarcina decidenților din Statele Membre, aceasta este urmărită îndeaproape, pe tot parcursul ei, de reprezentanți ai Comisiei Europene.

4.5. Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune - principalele instrumente ale politicii de dezvoltare regională a Uniunii Europene

Așa cum s-a mai spus, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene are la bază solidaritatea financiară a tuturor statelor membre cu regiunile defavorizate, zonele cu probleme specifice și grupurile sensibile din marea societate comunitară. Expresia economico-financiară a solidarității europene o reprezintă cele patru Fonduri Structurale (FEDR, FSE, FEOGA, IFOP) și Fondul de Coeziune, prin care se urmărește realizarea obiectivelor prioritare ale dezvoltării regionale și a coeziunii economice și sociale în Uniunea Europeană.

Fondurile Structurale au domenii specifice de acțiune, iar prin intermediul lor sunt finanțate programele de dezvoltare multianuale, elaborate și în beneficiul tuturor regiunilor din UE.

Fondul de Coeziune este creat în vederea susținerii a patru state membre (Spania, Grecia, Irlanda și Portugalia), prin finanțarea directă a proiectelor majore din domeniul transportului și mediului.

Utilizarea Fondurilor Structurale și a Fondului de Coeziune are la bază patru principii importante:

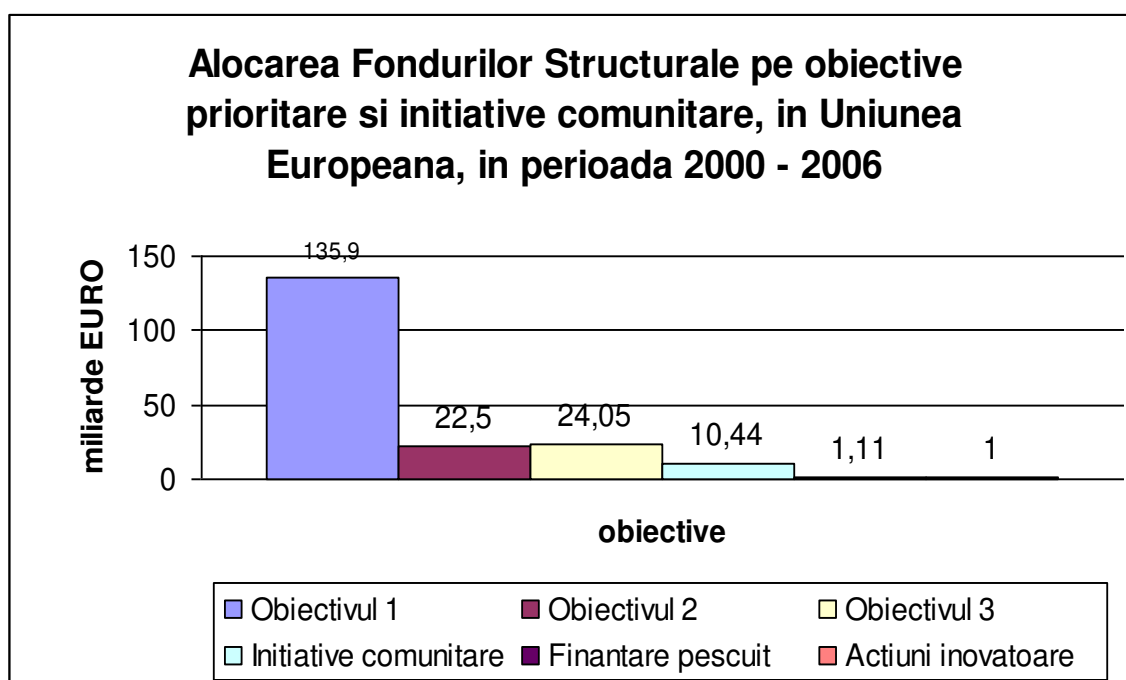
- **Concentrarea** – principiu care impune ca alocarea resurselor financiare să se realizeze numai în acele regiuni rămase în urmă din punctul de vedere al dezvoltării sau care au probleme specifice de dezvoltare;
- **Programarea** - abordarea multianuală și monitorizarea la nivelul fiecărui stat membru a impus acest principiu fără de care resursele nu pot fi alocate și utilizate; prin intermediul lui, UE are în permanență evidența utilizării propriilor resurse financiare;
- **Adiționalitatea** – resursele financiare ale Uniunii Europene sunt alocate adițional resurselor alocate de autoritățile naționale, regionale sau locale;
- **Parteneriatul** – acest principiu este urmărit pe tot parcursul procesului de susținere și dezvoltare regională, fiind o garanție a eficienței alocării resurselor financiare.

Principalele instrumente economico financiare ale politicii de dezvoltare regională a Uniunii Europene sunt Fondurile Structurale finanțate din contribuția statelor membre proporțională cu nivelul lor de dezvoltare economică și redistribuite ulterior regiunilor și statelor rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării. Aceste fonduri sunt:

- **Fondul european de dezvoltare regională (FEDR)** (creat în anul 1975) finanțează infrastructura, investițiile realizate în scopul creării de noi locuri de muncă, dezvoltarea proiectelor locale, domenii care contribuie direct la dezvoltarea unei regiuni; este cel mai important instrument al politicii de dezvoltare regională;
- **Fondul social european (FSE)** (creat în anul 1958) are în vedere sprijinirea pregătirii profesionale, recalificarea forței de muncă și, mai recent, încadrarea în muncă a tinerilor;

- **Fondul european de orientare și garantare pentru agricultură, (FEOGA)** creat în anul 1964, este instrumentul prin care sunt sprijinite programele de îmbunătățire a condițiilor de producție și marketing din agricultură; finanțează în prezent dezvoltarea rurală în cadrul politicii agricole comune;
- **Instrumentul financiar pentru coordonare în domeniul pescuitului (FIFG)** (creat în 1993) sprijină restructurarea și dezvoltarea industriei de pescuit.

Figura 4-1: Repartiția Fondurilor structurale pe obiective și inițiative comunitare, în UE, 2000-2006



Sursa: Agenda 2000, Structural Actions, EU – Regional Policy and Cohesion

Un instrument special al politicii regionale a Uniunii Europene este **Fondul de Coeziune**, a cărei înființare a fost hotărâtă prin Tratatul de la Maastrich (1993), acesta devenind operațional în anul 1994. Fondul de Coeziune a fost creat ca răspuns la cerințele rezultate din perspectiva realizării uniunii economice și monetare, are o identitate proprie și funcționează pe baza a trei principii fundamentale:

- **Sfera limitată de acțiune**, din acest fond urmând a se acorda sprijin financiar numai statelor membre care au un PIB/locuitor mai mic de 90% din media comunitară (ajutorul este direcționat către statele mai puțin prospere luate în întregime - este vorba doar de Spania, Portugalia, Grecia și Irlanda și nu către regiuni situate pe întregul teritoriu al Uniunii).
- **Sprijinul financiar este limitat** la cofinanțarea proiectelor din domeniile protejării mediului și dezvoltării rețelelor de transport

transeuropene; Fondul de Coeziune asigură asistență financiară specială Spaniei, resursele distribuite fiind de 2,5 miliarde € pe an; pentru perioada 2000 – 2006, suma alocată este de 11 miliarde € (prețuri 1999);

- **Suportul financiar** este acordat acelor **state care au elaborat programe**, prin care se acceptă condițiile referitoare la limitele deficitului bugetar, deoarece se are în vedere legătura dintre acest fond și obiectivul realizării uniunii economice și monetare.

Repartizarea pe țări a Fondului de Coeziune, în perioada 2000 – 2006, se realizează astfel: Grecia – 3060 milioane euro (16,77%) (**Anexa 4**), Irlanda - 720 milioane euro (3,94%), Spania – 11160 milioane euro (61,18%), Portugalia – 3300 milioane euro (18,09%).

În perioada 1989 – 2006, suportul financiar al Uniunii Europene acordat regiunilor defavorizate a crescut semnificativ (Figura 4-2). Astfel, de la o valoare de 75 miliarde euro alocate în perioada 1989 – 1993 prin Fondurile Structurale, s-a ajuns ca pentru perioada 2000 – 2006, să fie alocate 195 miliarde euro. Această creștere a resurselor financiare acordate regiunilor care se confruntă cu probleme speciale arată clar că, odată cu primirea de noi membri (Grecia, Spania, Portugalia), în Uniunea Europeană s-au accentuat disparitățile economice și sociale, confruntându-se în prezent cu noi tipuri de probleme.

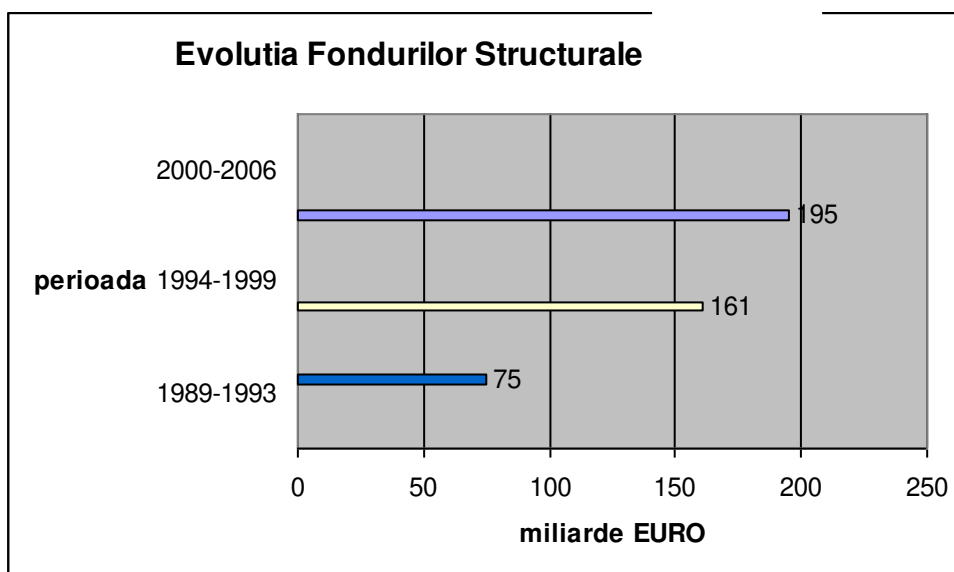


Figura 4-2: Evoluția Fondurilor structurale în Uniunea Europeană, în perioada 1989-2006

Sursa: Agenda 2000, Structural Actions, EU – Regional Policy and Cohesion.

De asemenea, pentru rezolvarea unor probleme specifice la nivel regional care afectează întreg teritoriul comunitar, au fost înființate programe speciale, denumite Inițiative comunitare, care dețin 5,35% din bugetul Fondurilor Structurale, fiecare inițiativă fiind finanțată din câte un singur Fond (Tabelul 4-3).

Tabelul 4-3: Alocarea bugetară a Fondurilor structurale pe tipuri de obiective prioritare, în perioada 2000–2006

Obiective, inițiative și măsuri	Absolut (miliarde €)	Procent din bugetul Fondurilor Structurale (%)
<i>Obiectivul 1</i> (promovarea dezvoltării și ajustării structurale a regiunilor rămase în urmă din punctul de vedere al dezvoltării generale)	135,9	69,7
<i>Obiectivul 2</i> (susținerea economică și conversia socială a zonelor cu dificultăți structurale)	22,45	11,5
<i>Obiectivul 3</i> (susținerea adaptării și modernizării politicilor și sistemelor de educație, pregătire profesională și angajare)	24,05	12,3
Obiectivul cu privire la pescuit (în afara obiectivului 1)	1,11	0,50
<i>Inițiative Comunitare:</i>	10,44	5,35
➤ cooperarea transfrontalieră, cooperarea interregională și transnațională, planificarea	4,875	-
➤ cooperarea transnațională de promovare a noilor acțiuni de combatere a tuturor formelor de discriminare și inegalitate în legătură cu accesul pe piața forței de muncă	2,847	-
➤ dezvoltarea rurală	2,020	-
➤ regenerarea socială și economică a orașelor și zonelor învecinate aflate în criză	0,700	-
Măsuri inovatoare și asistență tehnică	1	0,51%

Sursa: *Reform of the Structural Funds, Comparative analysis, 1994–1999 and 2000–2006 periods*, Brussels, 2000.

Prin inițiativele comunitare se urmăresc mai multe obiective:

- cooperarea transfrontalieră (din care: 67% pentru cooperare transfrontalieră, 27% pentru cooperare transnațională și 6% pentru cooperare inter-regională) - **Interreg III**;
- dezvoltarea durabilă a orașelor sau zonelor urbane în declin - **Urban II** ;
- dezvoltarea inițiativelor locale rurale - **Leader +**;
- combaterea inegalităților și a discriminării pe piața muncii - **Equal**.

Valoarea totală a inițiativelor, în perioada 2000–2006, va fi de 10,3 miliarde euro, din care: 4,9 miliarde euro pentru Interreg, 2,0 miliarde euro reprezintă Leader, 2,8 miliarde euro pentru Equal și 0,7 miliarde euro sunt alocate pentru Urban (Tabelul 4-4).

Tabelul 4-4: Alocarea Fondurilor pe Inițiative comunitare și pe state membre, în perioada 2000 – 2006

Statele membre	Inițiative comunitare							
	Interreg III		Urban II		Equal		Leader+	
	Mil. €	%	Mil. €	%	Mil. €	%	Mil. €	%
Belgia	104	2,13	20	2,85	70	2,46	15	0,74
Danemarca	34	0,69	5	0,71	28	0,98	16	0,79
Germania	737	15,11	140	20,0	484	17,00	247	12,28
Grecia	568	11,65	24	3,42	98	3,44	172	8,51
Spania	900	18,46	106	15,14	485	17,04	467	23,11
Franța	397	8,14	96	13,71	301	10,57	252	12,47
Irlanda	84	1,72	5	0,71	32	1,12	45	2,23
Italia	426	8,73	108	15,43	371	13,03	267	13,21
Luxemburg	7	0,014	0	0	4	0,14	2	0,099
Olanda	349	7,15	28	4,00	196	6,88	78	3,86
Austria	183	3,75	8	1,14	96	3,37	71	3,52
Portugalia	394	8,08	18	2,57	107	3,76	152	7,52
Finlanda	129	2,64	5	0,71	68	2,39	52	2,57
Suedia	154	3,15	5	0,72	81	2,85	38	1,88
Marea Britanie	362	7,42	117	16,72	376	13,21	106	5,25
UE-15	47	0,96	15	2,14	50	1,76	40	1,98
TOTAL	4875	100	700	100	2847	100	2020	100

Sursa: *Agenda 2000, Structural Actions*, EU – Regional Policy and Cohesion.

În scopul atingerii obiectivelor prioritare, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene are la dispoziție și instrumentele de preaderare și postaderare. Prin aceste instrumente sunt susținute țările Europei Centrale și de Est care, în prezent, trec printr-o serie de modificări instituționale, legislative, structurale etc. în vederea îndeplinirii cerințelor de integrare europeană. Consiliul Uniunii Europene de la Nisa (7-9 decembrie 2000) a propus aderarea a 10 din cele 12 țări candidate (propunere ce a fost adoptată de Consiliul UE ce a avut loc la Laeken în decembrie 2001), România și Bulgaria fiind propuse pentru aderare în 2007–2008.

4.6. Evaluarea impactului asistenței prin Fondurile Structurale

Informațiile statistice necesare evaluării politicii de dezvoltare regională sunt obținute și colectate la nivelul regiunii statistice, la nivelul UE fiind creat un sistem statistic unitar, denumit NUTS (Nomenclatorul unităților teritoriale statistice) organizat pe 6 niveluri teritoriale pornind de la nivelurile mari la cele mici. Nivelul la care se aplică politica de dezvoltare regională este nivelul NUTS II, dimensiunea medie a unei regiuni NUTS II este de 2,0 milioane locuitori și 13000 kmp, numărul mediu de unități NUTS II pe țară fiind de 15.

Așa cum s-a arătat, prin intermediul Fondurilor Structurale, este acordată asistență financiară regiunilor aflate în dificultate, care înregistrează valori scăzute la indicatorii

generali de dezvoltare economică și socială. Evaluarea impactului resurselor alocate se realizează asupra fiecărui domeniu sau obiectiv în parte:

- *angajare;*
- *resurse umane;*
- *oportunități egale;*
- *infrastructură de bază;*
- *investiții productive și asistență specifică pentru IMM;*
- *mediu;*
- *cercetare-dezvoltare;*
- *contribuții calitative;*
- *impactul altor politici europene.*

Evaluările realizate până în prezent au arătat faptul că există un impact real al asistenței acordate de Uniunea Europeană statelor membre și regiunilor (procesul este lent, dar este în curs de derulare).

În acest sens, putem începe prin a prezenta situația unor macro-indicatori din cele mai sărace țări comunitare care s-au modificat în urma asistenței financiare acordate (Grecia, Irlanda, Portugalia și Spania).

Astfel, în perioada 1989–1993, Fondurile Structurale au contribuit cu 0,5% (un total de 2,2%) pe an la creșterea PIB-ului acestor țări. Pentru perioada 1994-1999, această contribuție din Fondurile Structurale a crescut substanțial: contribuția pentru formarea capitalului fix a fost de 8% în perioada 1989-1993, ajungând la 14% în perioada 1994- 1999.

Forța de muncă

Prin alocarea Fondurilor Structurale s-au creat, în perioada 1989-1993, aproximativ 2,2 milioane de noi locuri de muncă în regiunile beneficiare.

În zonele aflate în conversie economică (obiectivul 2), s-au creat aproximativ 530.000 de noi locuri de muncă⁶⁹, iar în zonele rurale vulnerabile (obiectivul 5b) au fost create peste 500.000 de locuri de muncă.

În viitor, sunt așteptate îmbunătățiri ale rezultatelor alocării Fondurilor Structurale pentru crearea de noi locuri de muncă, în sensul că regiunile foarte sărace primesc fonduri de două ori mai mari comparativ cu perioada precedentă, fiind alocate resurse suplimentare programelor axate numai pe acest obiectiv regional.

Resursele umane

În acest sector există rezultate tangibile, printre care menționăm: cele mai sărace state membre au înregistrat o creștere a înscrierilor în sistemul de învățământ al populației tinere, astfel încât, în anul 1999, se apropiau de media UE. De asemenea, în perioada 1989–1999, între 4 și 7% din muncitorii aflați în dificultate au beneficiat de cursuri de pregătire profesională finanțate din Fondurile Structurale.

Oportunități egale

Dezvoltarea resurselor umane presupune aplicarea în practică a principiului oportunităților egale. Astfel, au fost realizate o serie de facilități pentru forța de muncă feminină, în sensul pregătirii profesionale și încadrării în anumite funcții, îmbunătățirii condițiilor de muncă etc.

Infrastructura de bază

În anul 1999, programele de dezvoltare regională cofinanțate de Uniunea Europeană au reușit construcția și îmbunătățirea calității a peste 17.000 km⁷⁰ din drumurile principale aparținând celor mai puțin dezvoltate regiuni, în special din regiunile ce cad sub incidența obiectivului 1. În același timp, rata digitizării rețelelor de

⁶⁹ Date obținute de pe site-ul www.EUROSTAT- DG.REGIO.

⁷⁰ Date obținute de pe site-ul www.EUROSTAT- DG.REGIO.

comunicații a crescut la 100% în Irlanda, 80% în Grecia, 75% în Portugalia și 65% în Spania.

Investiții productive și asistență specifică acordată sectorului IMM

Programele de dezvoltare regională cuprind și măsuri de asistență a afacerilor (ajutoare directe pentru investiții productive, cofinanțarea schemelor de susținere națională a IMM-urilor, reduceri ale dobânzilor la împrumuturi etc.) și al căror impact presupune creșterea productivității, încurajarea dezvoltării locale și crearea de noi locuri de muncă. Peste 50% din rețeaua de IMM-uri este localizată în regiuni eligibile pentru asistența regională. Sectorul IMM este principala sursă de noi locuri de muncă în UE.

Protecția mediului

Noul Regulament al Fondurilor Structurale, adoptat în anul 1993, stipulează că Statele Membre trebuie să evalueze impactul programelor prin care Comunitatea acordă asistență asupra calității mediului. În Grecia, de exemplu, numărul orașelor care dețin instalații de purificare a apei uzate s-a dublat în anul 1999, în timp ce în Irlanda proporția deșeurilor urbane tratate este comparabilă cu media UE.

Cercetarea și dezvoltarea

Uniunea Europeană acordă asistență financiară rețelei de cercetare – dezvoltare prin politica structurală. Beneficiarii rezultatelor cercetării sunt centrele de afaceri, centrele universitare, alte centre de cercetare din regiuni defavorizate dar și unele țări dezvoltate. În perioada 1985–1993, de exemplu, în Grecia, rezultatele activității de cercetare-dezvoltare au determinat creșterea PIB cu 0,6%, iar în Irlanda cu 1,2%. Cu toate eforturile depuse de comunitate de a direcționa resurse de susținere a sectorului de cercetare-dezvoltare în regiuni mai puțin dezvoltate, cheltuielile de cercetare-dezvoltare rămân considerabil ridicate în țările prospere și în cele mai bogate regiuni ale UE.

Contribuții calitative

De cele mai multe ori, aceste contribuții nu pot fi comensurabile, dar asistența structurală se acordă pregătirii programelor ce vor fi finanțate de UE și care determină schimbarea metodelor administrației publice naționale și susțin monitorizarea și evaluarea lor. De cele mai multe ori, se îmbunătățește cooperarea între autoritățile regionale și cele centrale. În actualele programe, Comisia Europeană urmărește, prin Fondurile Structurale, construirea unor legături între universități și centrele de afaceri, promovează modernizarea economică a dezvoltării resurselor umane, încurajează noi metode muncă, rețele de informare rapidă etc.

Impactul altor politici europene asupra dezvoltării regionale

Este evident faptul că politica structurală nu este singura modalitate prin care politica generală a Uniunii Europene acționează și are impact asupra disparităților între regiuni și grupuri sociale. De aceea, politica de coeziune și dezvoltare regională este corelată cu celelalte politici comunitare și, de asemenea, este corelată cu politicile naționale și regionale din fiecare stat membru.

4.7. Concluzii privind dezvoltarea regională în UE

Începând cu 1980 și până în prezent, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene a urmărit să "sprijine regiunile care s-au decis să se ajute singure să-și depășească handicapurile și să-și folosească la maxim atât resursele umane, cât și potențialul economic și tehnic".

Uniunea Europeană reprezintă, în prezent, una din cele mai prospere zone al lumii. Cu toate acestea, ea se confruntă cu mari disparități economice și sociale atât între statele membre, cât și în interiorul lor. Acest fapt reiese din compararea nivelurilor PIB/locuitor: de exemplu, Grecia, Portugalia și Spania dețin un PIB pe locuitor de aproximativ 80% din media comunitară iar zece dintre cele mai dezvoltate regiuni din UE au un PIB pe locuitor de trei ori mai mare decât zece din regiunile cele mai puțin dezvoltate.

Politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene acoperă, în prezent, probleme stringente cu care se confruntă Comunitatea Europeană:

- existența unor decalaje mari în nivelul de dezvoltare al unor regiuni aflate în țări care au aderat relativ recent la comunitate (Grecia, Portugalia, Spania, Germania de Est);
- ca urmare a realizării uniunii economice și monetare, unele sectoare economice se confruntă cu probleme mari de adaptabilitate la cerințele pieței (industria, agricultura);
- probleme apărute pe piața forței de muncă, urmare a procesului de coeziune socială; populația acoperită fiind de 12,3% din total populație UE (în anul 2000).

Având în vedere cele menționate mai sus, putem spune că eforturile Uniunii Europene, în prezent, sunt orientate în patru mari direcții:

- **Prima direcție** se referă la accentuarea politicilor tradiționale naționale care pot completa măsurile actuale de politică regională. Putem aminti aici politica de acordare a subvențiilor pentru regiunile cu probleme și în special acelor regiuni industriale aflate în declin, regiuni care se confruntă cu șomaj ridicat, regiuni agricole etc.
- **A doua direcție** se referă la politica de promovare a noilor tehnologii. De exemplu, multe planuri regionale din Franța susțin o specializare în acest domeniu. Această direcție poate fi susținută prin acțiuni multiple: dezvoltarea universităților tehnice, crearea de centre tehnologice în cadrul universităților, crearea institutelor regionale de tehnologie, crearea parcurilor tehnologice. Acțiunile amintite cad în sarcina unor organisme regionale de cercetare-dezvoltare, organizații care promovează relații contractuale între centre universitare și industrie, organisme care finanțează noile activități locale și introducerea noilor tehnologii, organizații profesionale (camere de comerț, organisme de consultanță care să furnizeze adrese, informații, contacte etc.).
- **Promovarea dezvoltării descentralizate.** Se poate realiza prin dezvoltarea sistemului informațional, a sistemelor locale de informații, dezvoltarea unor agenții publice de pregătire și formare, programele de finanțare a dezvoltării microregionale, crearea de centre de resurse, acțiuni care să promoveze dezvoltarea relațiilor între diferite instituții, programe de susținere a dezvoltării unor zone fragile etc.

- **Promovarea dezvoltării endogene.** O dată cu promovarea descentralizării, dezvoltarea regională cade în sarcina actorilor locali care cunosc cel mai bine specificul regiunii și care promovează acele activități care au la bază potențialul regional.

Pentru a concluziona, ***putem afirma că principala tendință înregistrată în politica de dezvoltare regională a UE este concentrarea obiectivelor de dezvoltare regională***: astfel, în perioada 1994–1999, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene avea în vedere un set ce cuprindea 6 obiective prioritare, obiective urmărite la nivelul tuturor statelor membre și susținute din Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune; potrivit noilor reglementări în vigoare, având ca scop declarat concentrarea asistenței prin aceste fonduri, s-au redus obiectivele politicii de dezvoltare regională (3 obiective principale)

În același timp, sumele alocate Fondurilor Structurale s-au dublat: de la 75 miliarde ECU în perioada 1989–1993 la 161 miliarde ECU în perioada 1994–1999 și la 191 miliarde euro în perioada 2000–2006 (interval în care finanțarea politicii agricole comune – PAC - a rămas la același nivel).

Creșterea considerabilă a bugetului alocat coeziunii economice și sociale a determinat o creștere a cheltuielilor anuale aferente (de la 3,7 miliarde ECU în 1985 la 33 miliarde ECU în 1999, crescând astfel și proporția din bugetul UE destinat Fondurilor Structurale (de la 18% la 37%). În aceste condiții, bugetul Fondurilor Structurale reprezintă al doilea buget comunitar (după cel al politicii agricole comune).

Având în vedere actualele tendințe, putem aprecia că Uniunea Europeană și-a propus printre obiectivele politicii regionale și pe cele legate de extindere. Extinderea Uniunii la un număr de 25 de state membre va determina creșterea disparităților deja existente. Cu toate acestea, "necesitatea unei politici regionale nu va dispărea o dată cu extinderea, ci, dimpotrivă, aceasta va fi o justificare suplimentară pentru scopul principal al politicii regionale: reducerea disparităților, dar ținând cont de principiile existente și cu aceleași ambiții pentru actualele, ca și pentru viitoarele state membre"⁷¹.

⁷¹ Citat Michael Barnier, Comisarul european pentru politică regională.

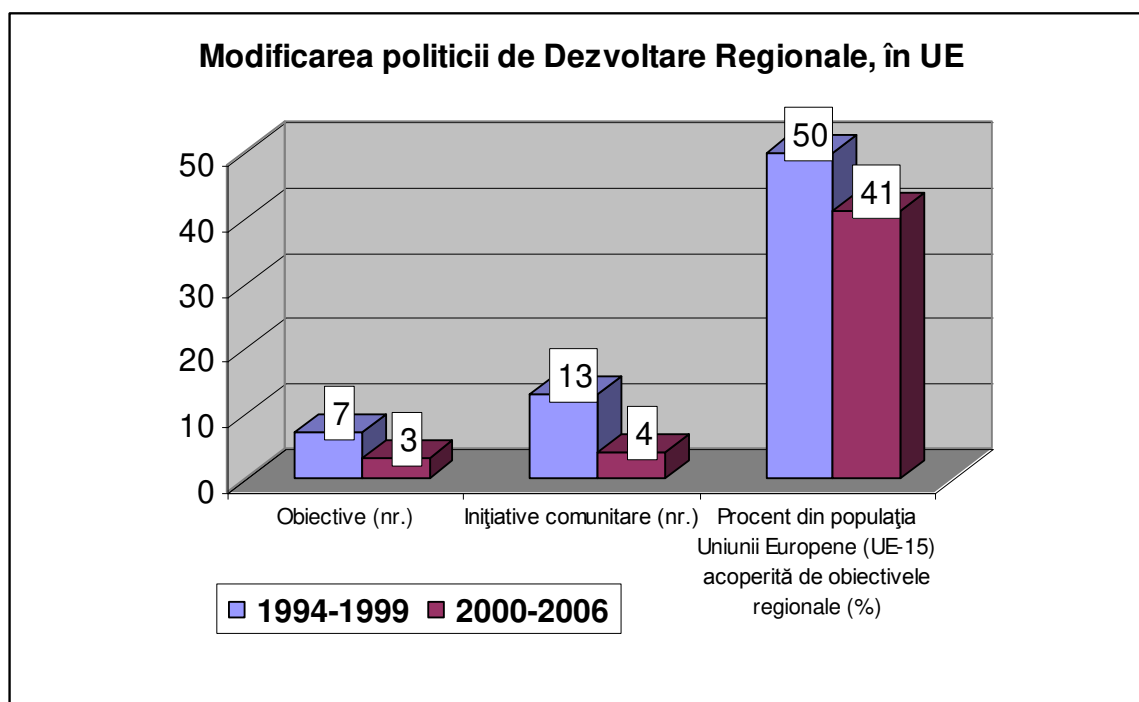


Figura 4-3: Principalele modificări înregistrate de politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene

CAPITOLUL 5. Mecanismul și instituțiile politicii de dezvoltare regională în Uniunea Europeană

În Uniunea Europeană, mecanismul și relațiile instituționale aferente politicii de dezvoltare regională sunt complexe și laborioase. Astfel, în ceea ce privește alocarea Fondurilor Structurale și a Fondului de Coeziune, există un mecanism unic care funcționează la nivelul întregii Comunități Europene și care este respectat de toate statele membre.

Referitor la instituțiile care au în sarcină punerea în practică a mecanismului politicii regionale, opțiunea pentru un anumit tip de instituție sau altul rămâne în sarcina fiecărui stat în parte. Totuși, instituția de bază responsabilă cu gestionarea acestor fonduri este Agenția de Dezvoltare Regională, care, pe baza planului regional, primește și alocă fondurile în vederea dezvoltării regiunii.

5.1. Mecanismul de finanțare

Orice mecanism economic sau politic, în general, are la bază o serie de reglementări prin care sunt stabilite unele reguli de funcționare, cu titlu general și obligatoriu, reguli ce privesc un domeniu (sector) sau o comunitate.

În Uniunea Europeană, implementarea proiectelor și programelor de dezvoltare regională este reglementată prin decizii generale care fac posibilă aplicarea politicii de dezvoltare regională la nivelul statelor membre.

Astfel, pentru modul de constituire a Fondurilor Structurale, există Decizia Consiliului nr. 1260/1999, pentru Fondul european de dezvoltare regională există Decizia nr. 1783/1999 a Parlamentului Europei și a Consiliului Europei, pentru Instrumentele de finanțare a programelor de pescuit - Decizia Consiliului nr. 1263/1999 și pentru susținerea dezvoltării rurale (prin FEOGA) - Decizia Consiliului nr. 1257/1999.

Regulile ce guvernează mecanismul de implementare a politicii de dezvoltare regională în Uniunea Europeană la nivelul statelor membre, în perioada 2000–2006, se referă la o mai mare descentralizare și o mai mare implicare a partenerilor la toate nivelurile de programare.

La nivelul statelor membre, implementarea politicii de dezvoltare regională se realizează cu ajutorul următorilor "actori": autorități regionale și locale și alte autorități competente, parteneri economici și sociali și alte organisme competente (ONG, sectorul de protecție a mediului etc.).

La nivelul Uniunii Europene, responsabili cu punerea în practică a acțiunilor și măsurilor stabilite prin politica de dezvoltare regională sunt: Comisia Europeană, Autoritățile de Gestire, Comitetul de Monitorizare. Comisia Europeană acordă asistență financiară statelor membre pentru proiectele și programele de dezvoltare regională care se încadrează în obiectivele prioritare sau inițiativele comunitare, printr-un mecanism concret ce cuprinde patru etape, după cum urmează:

Etapa I – Pregătirea pentru asistență și programarea la nivel comunitar și național

Asistarea regiunilor cu probleme speciale de dezvoltare de către Comisia Europeană se face pe baza unor planuri regionale de dezvoltare, planuri ce includ intențiile autorităților competente cu scopul de obținere a unor avantaje competitive din propriul potențial regional. În acest sens, Statele Membre trimit planurile de

dezvoltare (care pot conține propunerile pentru programele operaționale) Comisiei Europene.

Pentru proiectele ce cad sub incidența obiectivului 1 – pe baza planurilor de dezvoltare, Comisia propune și adoptă așanumita rețea de susținere comunitară (CSF – Community Support Framework). Ulterior, această rețea trebuie completată cu programele operaționale.

Pregătirea de asistență a proiectelor specifice obiectivelor 2 și 3 și pentru programele de pescuit se realizează, de regulă, pe baza unui singur document de program. Proiectele majore și granturile globale sunt integrate în cadrul altor forme de asistență⁷².

Etapă a II a – Negocierile între Comisia Europeană și statele membre. Descentralizarea programelor

După ce, în prealabil, s-au pregătit programele și planurile ce vor fi analizate și implementate, se trece la o altă etapă a implementării, în care Comisia negociază cu statele membre conținutul programelor operaționale, al programelor de inițiative comunitare, rețeaua de susținere comunitară. Negocierile au drept finalitate adoptarea de către Comisie a programelor, aprobarea (sau nu) a proiectelor majore și a granturilor globale din cadrul programelor.

După negocieri, statele membre sau autoritățile respective adoptă programele complementare și le trimit Comisiei pentru informare. De asemenea, amendează programele complementare în cadrul limitelor obiectivelor prioritare și resurselor alocate pentru fiecare obiectiv și urmăresc implementarea programelor. La rândul lor, programele complementare sunt aprobate de un Comitet de monitorizare. Comisia decide prima tranșă anuală în momentul în care se adoptă programul de dezvoltare și, ulterior, celelalte plăți până la data de 30 aprilie a fiecărui an.

Etapă a III-a –Finanțarea programelor

Finanțarea programelor de dezvoltare regională are la bază Regulamentul general al Comisiei Europene, prin care alocă aproximativ 7% din cuantumul Fondurilor Structurale înaintea adoptării programului⁷³.

După acest avans, Comisia face plăți secvențial, pe baza cheltuielilor actuale, certificate în prealabil de statele membre. Finanțarea se realizează în limita unor plafoane diferențiate, în timp ce rata de asistență depinde și de interesul Comisiei în anumite domenii. Putem aminti aici plafoanele specifice din domeniul investițiilor în afaceri, unde fondurile pot finanța până la 35% din costul total al regiunii ce cade sub incidența obiectivului 1 și până la 15% din costul total al zonelor ce cad sub obiectivul 2, iar în cazul investițiilor din infrastructură în care sunt obținute profituri substanțiale, din Fondurile Structurale se pot finanța până la 40% din costul total al programelor corespunzătoare obiectivului 1 și până la 25% din costurile totale aferente obiectivului 2.

În cazul finanțării programelor de dezvoltare regională, sunt aplicate regulile de eligibilitate națională, dar există și cazuri în care Comisia apreciază ca necesară aplicarea unor reguli comune cu privire la eligibilitatea cheltuielilor.

⁷² Prin programarea la nivel comunitar, Comisia adoptă o listă în care sunt stabilite regiunile eligibile ce cad sub incidența obiectivului 1, o altă listă cu ariile eligibile sub obiectivul 2. De asemenea, sunt stabilite alocații indicative ale evaluărilor totale pe fiecare stat membru și sunt adoptate standardele indicative pentru planificarea obiectivelor și pentru fiecare inițiativă comunitară în parte. Prin programarea la nivel național, sunt pregătite planuri și programe, sunt consultați partenerii și sunt urmărite și analizate planurile și programele trimise Comisiei Europene.

⁷³ Potrivit Regulamentului general, verificarea se realizează în mai multe etape:

- verificarea ex-ante – valoarea cheltuielilor se verifică dacă este în acord cu cea a Comisiei, iar statele membre trebuie să aprobe înainte aceste planuri;
- verificarea pe termen mediu (până la 31 decembrie 2003), urmărită de Comisie și de statele membre care sunt de acord cu revizuirea nivelului în structura cheltuielilor;
- verificarea post-ante (înainte de sfârșitul anului 2005).

În momentul adoptării programelor regionale, Comisia Europeană aprobă clauzele cu privire la modalitatea de implicare a partenerilor în Comitetele de monitorizare. În acest caz, partenerii sunt consultați atunci când Comitetul de monitorizare este stabilit de statele membre, în acord cu autoritățile conducătoare.

Criteriile pe baza cărora sunt calculate costurile finanțării programelor de dezvoltare regională sunt următoarele: pentru obiectivul 1 – cheltuielile publice din regiunile eligibile, pentru obiectivele 2 și 3 - cheltuieli legate de forța de muncă din toate statele membre.

Pe toată perioada programată, statele membre vor informa Comisia de verificare cu privire la toate problemele apărute în legătură cu programul respectiv.

Etapă a IV-a – Monitorizarea, eficiența și controlul implementării proiectelor

În principal, statele membre își asumă responsabilitățile generale cu privire la implementarea și monitorizarea proiectelor de dezvoltare regională.

Astfel, există atât responsabilități ale autorităților de gestionare, cât și responsabilități ale Comitetului de Monitorizare. Responsabilitățile autorităților de conducere sunt legate de: colectarea și transmiterea datelor financiare și statistice asupra măsurilor de implementare, raportul anual de implementare, operații de regularizare, conformitatea cu politicile comunitare, informarea și publicarea anumitor măsuri de implementare, întâlniri anuale cu Comisia (examinarea rezultatelor din anul precedent), implementarea recomandărilor Comisiei cu privire la anumite schimbări ale procedurilor de gestionare, adaptarea unor proiecte complementare propriilor inițiative sau a celor cerute de Comisie.

Comitetului de monitorizare are următoarele responsabilități: aprobă programele complementare și anumite propuneri de schimbare a programelor, aprobă criteriile de selectare a operațiilor ce trebuie finanțate, monitorizează și evaluează progresele realizate și asigură realizarea obiectivelor, aprobă raportul anual de implementare.

În cadrul procesului de monitorizare, Comisia se întâlnește anual cu autoritățile care gestionează implementarea proiectului și înmânează statelor membre sau autorităților de gestiune orice observație sau recomandare cu privire la unele schimbări. În aceste condiții, Comisia este membru cu statut de avizare⁷⁴.

74 Regulamentul general impune responsabilități generale statelor membre în legătură cu asigurarea eficienței supervizării sistemelor și corectării neregularităților. Regulamentul detaliază responsabilități specifice pentru diferite autorități implicate.

Autoritățile de gestiune răspund pentru verificările interne cu privire la eficiența implementării și pentru transparența finanțării. De asemenea, asigură valabilitatea documentelor care fundamentează cheltuielile, previn și corectează neregularitățile. Autoritățile de supervizare asigură regularitatea operațiilor, supervizează sistemele, previn și corectează neregularitățile apărute, certifică cheltuielile și atestă conformitatea înaintea concluziilor.

Comisia Europeană, potrivit Regulamentului, răspunde de evaluarea și verificarea eficienței sistemului de supervizare, răspunde de corectarea financiară a unor neconcordanțe etc. În aceste condiții, trebuie să existe o cooperare strânsă între fiecare stat membru, pe de-o parte, și Comisia Europeană, pe de altă parte.

5.2. Agențiile de Dezvoltare Regională - instituții de bază în elaborarea și implementarea strategiilor regionale în Uniunea Europeană

Reducerea dezechilibrelor regionale este susținută și înfăptuită de anumite instituții și organisme specifice politicii de dezvoltare regională. Cele mai reprezentative instituții cu caracter regional sunt Agențiile de Dezvoltare Regională .

Agenția de Dezvoltare Regională (ADR) este o structură operațională care identifică probleme sectoriale sau generale, selectează o serie de posibilități sau metodologii pentru rezolvarea lor și promovează proiectele de soluționare a discrepanțelor.

O trăsătură comună ADR-urilor la nivel comunitar este aceea că activitatea lor se corelează cu dezvoltarea potențialului endogen al unei regiuni geografice (printre obiectivele adiționale, putem aminti atragerea de investiții străine etc.). O altă trăsătură definitorie a acestor agenții este faptul că ele acordă o mare importanță politicii de dezvoltare, precum și creșterii importanței componentei sociale.

Pentru a structura o rețea europeană de agenții de dezvoltare regională, EURADA⁷⁵ a propus următoarea definiție: *“orice organizație care desfășoară o misiune de interes colectiv sau general pentru o regiune”*. Din acest punct de vedere, agenția de dezvoltare trebuie să aibă o cooperare semnificativă cu o autoritate locală sau regională, pe probleme de management, finanțare și sarcini. În același timp, este necesar să aibă o arie de acțiune îndeajuns de mare, dar oricum mai mică decât o țară.

5.2.1. Caracteristicile Agențiilor de Dezvoltare Regională

Principala caracteristică a unei ADR⁷⁶ este legată de obiectivele de natură economică și socială, pe care le urmărește pentru o regiune anume.

Înființarea unei ADR presupune următoarele precondiții:

- să fie acceptată și înțeleasă de către structurile politice existente;
- să își transpună obiectivele în proiecte operaționale;
- să existe o înțelegere profundă a problemelor și a potențialului unei regiuni geografice;
- să existe un program real de dezvoltare operațională, concret, astfel încât activitatea ADR să fie recunoscută ca folositoare și importantă, prin faptul că favorizează apariția unor noi locuri de muncă, noi șanse și noi soluții, de calitate superioară.

⁷⁵ Eurada este o organizație nonprofit, autofinanțată prin contribuția a cca 150 de agenții din cca 20 de țări din Europa, cu sediul la Bruxelles. Obiectivele ei majore sunt: încurajarea schimbului de experiență între membrii ei, în vederea cunoașterii “celor mai bune practici”, promovarea recunoașterii ADR ca mecanisme specifice și entități ale dezvoltării economice, participarea la dezvoltare și la distribuirea de programe de dezvoltare în teritoriu, precum și de sprijin al companiilor și mai ales a IMM, îmbunătățirea condițiilor de cooperare tehnică cu Comisia Europeană și cu alte instituții comunitare, sprijinirea noilor agenții înființate în țările care nu sunt membre ale Uniunii Europene, promovarea cooperării susținute între ADR din diferite țări.

⁷⁶ Istoricul înființării multor agenții este legat de o serie de evenimente specifice, astfel: Great Western Enterprise (MB): sfârșitul monopolului în domeniul căilor ferate, LIOF (Limburg, Olanda): închiderea minelor de cărbuni, IDELUX (Belgia): stimularea dinamismului rural, împreună cu problema reconversiei unei regiuni monoindustriale (oțel) de la granița cu Marele Ducat al Luxemburgului și Longwy (Franța), The Welsh Development Agency (MB): reabilitarea terenurilor miniere abandonate. Obiectivele dezvoltării sunt foarte clare atunci când sunt planificate și realizate în regiune, deoarece există cunoașterea statistică a problemelor de muncă, a nevoilor de pregătire a forței de muncă, a posibilităților economice, a realităților culturale și a cerințelor financiare.

Fiecare ADR trebuie să îndeplinească o serie de cerințe, cum ar fi: să își coordoneze politicile cu celelalte organizații regionale deja existente, abilitate de a lucra cu structurile economice, culturale, sociale și politice deja existente în regiune, să identifice resursele financiare necesare pentru structura sa de bază și pentru implementarea proiectelor sale, să aibă autonomie în luarea deciziilor, în cadrul regional interinstituțional, să dispună de un personal tehnic puternic motivat pentru a obține rezultate concrete.

În principiu, Agenția de Dezvoltare Regională poate fi înființată în orice fel de zonă (industrială, postindustrială, urbană, rurală, mixtă), având în vedere următorii parametri: o populație semnificativă, întreprinderi potențiale și/sau suficienți investitori, forță de muncă specializată, consens referitor la strategia de dezvoltare regională/locală, structura sectoarelor de activitate ce definește regiunea de dezvoltare.

Condițiile necesare pentru o bună funcționare a unei ADR sunt:

- Sprijinirea inițiativelor de către o structură locală care să probeze următoarele calități: stabilitate și permanență (primele rezultate tangibile apar după primii cinci ani, iar transformările fundamentale necesită minimum zece ani), structuri variabile de parteneriat prin promovarea cooperării între reprezentanții sectoarelor public și particular, între autoritățile publice rurale și urbane, promovarea unei abordări clare a dezvoltării (interdisciplinară, integrată, interinstituțională), precum și diminuarea eforturilor și izolarea generatorilor de proiecte, sprijinirea inițiativelor și transpunerea lor în viață. Obiectivul central al ADR este cel de a realiza un plan strategic general pe termen lung, care să acopere aspectele economice, sociale și culturale și să schimbe mentalitățile, condiție pentru o poziționare competitivă a fiecărei zone. Această structură trebuie să aibă capacitatea de a garanta calitatea tehnică pentru măsurile locale și să conducă evaluările participative pe baza propriilor competențe interne sau prin recurgerea la expertize externe.
- Asumarea anumitor riscuri financiare prin: canalizarea economiilor către investițiile locale, adaptarea instrumentelor financiare la proiectele locale, consultanță, extinderea mecanismelor de subvenții globale în scopul simplificării procedurilor, concentrarea finanțelor printr-un “organism intermediar” cât mai aproape de nivelul local (în acest fel crește interacțiunea dintre finanțarea infrastructurii și măsurile pentru dezvoltarea și globalizarea serviciilor asigurate).
- Dezvoltarea funcțiilor productive sau de servicii ale ADR: în acest sens, eforturile trebuie îndreptate spre: activități mai bine adaptate contextului local, îmbunătățite prin promovarea accesului la funcțiile productive în detrimentul celor de asistență, introducerea centrelor de resurse care trebuie să aibă în vedere o abordare adaptată la cerințele afacerilor, în special pentru întreprinderile mici, a căror dezvoltare pare esențială pentru funcțiile productive, un portofoliu de soluții adaptate specificului local, deoarece activitățile locale necesită cooperarea și încorporarea în rețele de schimb și transfer, transferul de informații sau tehnologie trebuie să fie în avantajul tuturor celor care îl practică.

5.2.2. Tipologia și obiectivele Agențiilor de Dezvoltare Regională

Agențiile de Dezvoltare Regională pot fi diferențiate după modul de înființare și după activitatea pe care o desfășoară. De exemplu, agențiile înființate de un guvern central au avantajul asigurării finanțării pentru obiectivele sale, în timp ce agențiile regionale trebuie să facă eforturi pentru a obține suplimentări sau chiar finanțare.

Clasificarea Agențiilor de dezvoltare regională în funcție de originea lor:

- agenții înființate de guvernele centrale;
- agenții existente la nivelul autorităților locale și regionale;
- agenții înființate de autoritățile locale și regionale;
- agenții independente, înființate prin parteneriatul public/particular.

Clasificarea Agențiilor de dezvoltare regională după activitate:

- agenții strategice;
- agenții operaționale globale;
- agenții operaționale sectoriale;
- agenții interne de atracție.

Agențiile strategice de dezvoltare regională au propriile lor obiective, mai ales în realizarea unor bănci de date și informații, a unor studii de cercetare referitoare la factorii economici, sociali, sectoriali și generali, la promovarea regiunii în contextul național și internațional, la culegerea și difuzarea informațiilor importante pentru firme și la atragerea atenției asupra potențialului endogen.

Agențiile operaționale, generale, de dezvoltare regională au ca principal obiectiv realizarea, promovarea și managementul proiectelor de dezvoltare intersectorială. Ele elaborează proiecte de intervenție pentru restructurarea economică, implicând firmele private și sectorul public. Cu toate acestea, ele trebuie să aibă în vedere funcțiile agențiilor strategice și de aceea, în multe cazuri, ambele acționează împreună sau în cadrul aceleiași organizații.

Agențiile sectoriale sunt înființate pentru a promova un anumit sector sau o anumită activitate a regiunii ca, de exemplu, locurile de muncă sau cultură, comerțul en-detail etc. Ele promovează implementarea și managementul unor proiecte specifice în zone distincte.

În ceea ce privește activitatea agențiilor, se poate face o clasificare a acestora după serviciile pe care le oferă: tradiționale sau inovatoare (Tabelul 5-1).

Tabelul 5-1: Tipologia ADR după serviciile oferite

ADR tradiționale		ADR inovatoare	
servicii de consiliere	servicii de management general	servicii de consiliere	servicii de management general
	finanțare, asigurare fonduri		piața
			producția
servicii de finanțare		servicii de finanțare	împrumuturi etc.
asigurare infrastructură	activități generale	asigurarea infrastructurii	parcuri științifice etc;
			servicii de pregătire profesională

Sursa: Halkier & Damon - *ADR în Europa Occidentală*; Trecere în revistă a caracteristicilor-cheie și curente, 1998.

Principiile ce stau la baza funcționării agențiilor de dezvoltare regională trebuie să fie:

- principiul consultării și cooperării;
- principiul complementarității;
- principiul parteneriatului.

Alături de ADR mai există o serie de organisme care susțin dezvoltarea regională. Acestea sunt: ministerele, camerele de comerț și industrie, băncile, ONG, diferite companii și asociații (**Anexa 5**). În unele state membre, agențiile de dezvoltare regională coexistă, mai mult sau mai puțin armonios, cu diferite structuri care promovează un număr de măsuri de dezvoltare locală sau regională, ca, de exemplu: organizații statale, asociații antreprenoriale locale și regionale, agenții de dezvoltare națională, camere de comerț și industrie, centre de afaceri și inovații, companii financiare regionale, companii de reconversie, consultanți particulari etc.

Adesea, singurul și cel mai complex obiectiv al agențiilor de dezvoltare este dezvoltarea economică a unui teritoriu predeterminat. Aceasta implică obiective secundare, de planificare, în zone urbane sau rurale, pe de-o parte, și sprijinirea întreprinderilor, pe de altă parte, conducând astfel la succesul regiunii.

Obiectivele secundare pot fi de tipul:

- obiectivelor economice ca, de exemplu, crearea de condiții pentru dezvoltarea economică a regiunii pe termen lung sau creșterea numărului și capacității întreprinderilor;
- obiectivelor de protecție a mediului înconjurător, pentru creșterea atractivității regiunii;
- obiectivelor sociale, ca, de exemplu menținerea sau dezvoltarea valorilor socio-culturale ale regiunii sau recalificarea forței de muncă etc.;

Aceste obiective conduc spre două activități esențiale ale agențiilor: (1) programarea regională și (2) sprijinirea întreprinderilor prin asigurarea consilierii și finanțării. Cele două activități implică și obținerea consensului politic față de strategia respectivă și asigurarea ca fondurile publice și private vor fi disponibile pentru realizarea acestor strategii.

Se poate considera că o agenție de dezvoltare este principala instituție pentru definirea și implementarea unei strategii regionale de dezvoltare. Sarcinile ce revin agențiilor derivă din domenii, activități și acțiuni, cum ar fi:

- pregătirea strategiei de dezvoltare regională;
- atragerea unor participanți, inclusiv a factorilor politici, în susținerea respectivei strategiei;
- mobilizarea de fonduri;
- identificarea proiectelor pilot sau demonstrative și asigurarea sprijinului financiar (cu atât mai mult cu cât microproiectele oferă cel mai adesea recuperarea investițiilor, având un efect demonstrativ și de training considerabil, dând populației locale posibilitatea de a-și recâștiga încrederea în propriile capacități);
- asigurarea unei microinfrastructuri locale;
- atragerea investițiilor din sectorul privat.

Ținând cont de prerogativele și importanța sa, agenția de dezvoltare regională este principalul organism local ce definește și implementează o strategie regională de dezvoltare.

În finalul celor prezentate mai sus, putem concluziona că principalele calități pe care o agenție de dezvoltare regională trebuie să le îndeplinească în vederea implementării cu succes a strategiilor de dezvoltare regională:

- existența unor dotări tehnice care vor contribui la buna funcționare a acestor instituțiilor;
- o bună cunoaștere a factorilor sociali, economici și culturali din regiune;
- existența unor informații complete despre activitățile relevante naționale și internaționale, a unor informații reale despre activitățile și operațiunile instituțiilor și întreprinderilor din regiune;
- o foarte bună abordare interdisciplinară, care poate combina activități din diferite domenii într-o abordare comună;
- existența unei capacități de promova proiecte, de a căuta parteneri, de a identifica obiective comune, posibilități și oportunități;
- accesarea rapidă a surselor de informații și fonduri ce pot facilita activitatea agenției;
- existența unei echipe unite și bine pregătite care să asigure atingerea obiectivului comun - succesul agenției în implementarea strategiei de dezvoltare.

5.3. Practici actuale în sistemul statistic regional în Uniunea Europeană

La nivel comunitar, obținerea datelor statistice corespunzătoare regiunilor și zonelor de dezvoltare este coordonată de către Biroul Statistic al Uniunii Europene – EUROSTAT – birou ce conlucrează cu cele 15 instituții specializate de statistică din fiecare stat membru.

Statistica regională are la bază sistemul de date REGIO, sistem ce acoperă aproximativ 100 din principalele variabile socio-economice.

Sistemul statistic regional al Uniunii Europene funcționează pe baza următoarelor principii generale:

1. **principiul unității** – se aplică pe întreg teritoriul comunitar;
2. **principiul colaborării** – colaborează cu sistemele statistice naționale;
3. **principiul realității** – datele statistice furnizate sunt garantate ca fiind veridice;
4. **principiul complementarității** – datele statistice ale EUROSTAT completează datele statistice existente în fiecare stat membru.

Informațiile statistice furnizate acoperă următoarele domenii de activitate: demografie, conturi naționale, șomaj, forță de muncă, energie, agricultură, transporturi, cercetare-dezvoltare.

Nomenclatoarele și clasificările utilizate în cadrul sistemului statistic regional - REGIO - sunt compatibile cu cele utilizate de către sistemul statistic comunitar – EUROSTAT în scopul colectării datelor statistice necesare și prelucrării atât la nivelul fiecărui stat membru, cât și la nivelul Uniunii.

Baza de date REGIO utilizează o grupare a regiunilor funcție de anumite criterii bine stabilite intitulată NUTS – Nomenclatorul unităților teritoriale statistice. În cadrul acestui sistem, regiunile se mai numesc regiuni statistice de dezvoltare.

Nomenclatorul unităților statistice teritoriale are următoarele funcții:

1. funcția de colectare a datelor și informațiilor, dezvoltarea și armonizarea statisticilor regionale ale statelor membre;

2. funcția de analiză economico-socială a regiunilor din cadrul Uniunii Europene;
3. funcția de fundamentare a politicilor regionale comunitare;
4. funcția de informare a tuturor statelor membre cu privire la datele statistice obținute și prelucrate în cadrul sistemului REGIO.

Din punctul de vedere al clasificării Nomenclatorului unităților teritorial statistice – NUTS -, la nivel comunitar, există următoarele tipuri de diviziuni teritorial-statistice (**Tabelul 5-2**):

5. **nivelul NUTS I** – acoperă zone mai mari ca întindere și număr al populației existente; sunt în număr de 77 (exemplul landurilor sau chiar state membre)⁷⁷;
6. **nivelul NUTS II** – acoperă 206 regiuni⁷⁸ de mărime variată, ce se situează între nivelul național și cel al unităților administrative mai mici (de tipul județelor);
7. **nivelul NUTS III** – în UE există 1031 regiuni NUTS III, echivalente cu nivelul de județ al României.

Definirea statistică a regiunilor de dezvoltare este deosebit de importantă atât pentru Uniunea Europeană, cât și pentru noile țări membre sau pentru cele ce doresc să adere la structurile comunitare.

De asemenea, statisticile regionale sunt absolut necesare atât pentru monitorizarea utilizării resurselor alocate politicilor regionale, rezultatele obținute, cât și pentru evaluarea impactului acestor politici asupra problemelor-țintă.

Tabelul 5-2: Tipurile de diviziuni teritorial-statistice în Uniunea Europeană

	NUTS I	NUTS II	NUTS III
Belgia	3	11	43
Danemarca	1	1	15
Germania	16	40	441
Grecia	4	13	51
Spania	7	18	52
Franța	9	26	100
Irlanda	1	2	8
Italia	11	20	103
Luxemburg	1	1	1
Olanda	4	12	40
Austria	3	9	35
Portugalia	3	7	30
Finlanda	2	6	
Suedia	1	8	
Marea Britanie	12	37	

Sursa: EUROSTAT, *Regional Statistic - Reference Guide (2002)*, Uniunea Europeană.

Informația statistică folosită pentru gestionarea politicilor regionale trebuie să fie obiectivul principal, verificabil și precis, rațional și real; terminologia utilizată trebuie să fie clară și ușor de înțeles.

În general, sistemul de colectare și prelucrare a datelor statistice la nivelul unei regiuni trebuie să răspundă următoarelor cerințe:

⁷⁷ În patru cazuri - Danemarca, Luxemburg, Irlanda și Suedia – regiunile NUTS I acoperă întreaga suprafață a statelor respective, în timp ce – Germania, de exemplu, deține 16 regiuni NUTS I (corespunzătoare landurilor) și Regatul Unit deține 12 regiuni NUTS I.

⁷⁸ De regulă, nivelul NUTS II acoperă regiuni cu o populație totală de aproximativ 2 milioane locuitori. Astfel, pe state membre există: în Franța – 22 de regiuni NUTS II, în Germania – 40 de unități NUTS II, în Grecia – 13, în Italia – 20, în Olanda – 12, în Portugalia – 7, în Spania – 17, în Marea Britanie - 35.

- să caracterizeze o anumită regiune, să specifice situația și necesitățile particulare ale acesteia;
- să furnizeze o bază reală pentru strategia de dezvoltare regională și să identifice operațiile specifice, în concordanță cu strategia regională;
- să acopere un anumit orizont de timp și să ofere informații care să evalueze corect întregul proces de evoluție și, eventual, tendințele și previziunile ulterioare.

De asemenea, în Regulamentul cu privire la mărimea unităților administrativ-teritoriale ale Uniunii Europene este menționat faptul că fiecare stat în parte este liber să stabilească numărul și mărimea acestora, specificându-se doar limitele în care pot fi încadrate în funcție de numărul populației, astfel:

Nivelul	Minimum	Maximum
NUTS I	3 milioane	7 milioane
NUTS II	800.000	3 milioane
NUTS III	150.000	800.000

Statisticile regionale ale țărilor în curs de aderare trebuie să fie capabile de a oferi analizelor regionale variabile socio-economice selectate și factorii ce au influență critică asupra lor.

Fiecare context național este unic, iar identificarea elementelor asupra cărora politica de dezvoltare regională are impact reprezintă o prerogativă a guvernelor naționale și a autorităților regionale.

CAPITOLUL 6. Experiența statelor membre ale Uniunii Europene în aplicarea politicii de dezvoltare regională

O dată cu semnarea Tratatului de la Maastricht (în anul 1992) și începutul creării pieței europene unice, problema dezvoltării armonioase a tuturor regiunilor Uniunii Europene a început să se pună cu și mai multă acuitate. Așa cum s-a arătat, în anul 1993, Uniunea Europeană a decis crearea Fondului de Coeziune pentru protecția mediului și rețelele de transport trans-europene în țările membre UE aflate sub incidența obiectivului 1 (cu PIB sub 90% din media UE). Aceste țări – Irlanda, Spania, Grecia și Portugalia – au fost ajutate să atingă criteriile de convergență stipulate prin Tratat.

Coeziunea economică și socială este de fapt un corolar al pieței unice, fără frontiere interne și fără restricții. Avantajele pieței unice, rezultate din eliminarea tuturor barierelor care împiedicau libera circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalului, trebuie să fie pentru toți, în mod egal.

Coordonarea politicii de dezvoltare regională la nivelul Uniunii Europene este realizată de Directoratul General XVI, care are sediul la Bruxelles și care concentrează toate acțiunile la nivel comunitar, în scopul realizării unei dezvoltări regionale armonioase. La nivelul fiecărui stat membru, există o politică regională care urmărește realizarea dezvoltării armonioase între regiunile țării; în mare parte, autoritățile regionale sunt răspunzătoare de realizarea și implementarea strategiilor de dezvoltare regională, programele regionale fiind cofinanțate din fondurile comunitare.

6.1. Politici regionale în unele statele membre ale Uniunii Europene

În continuare, vor fi prezentate măsurile legislative și instituționale aferente statelor membre, cu ajutorul cărora sunt puse în practică obiectivele politicii de dezvoltare regională.

Austria

În Austria, țară federală, autoritatea guvernamentală regională este aceea care formulează strategiile proprii de dezvoltare, strategii aprobate de guvernul federal și puse în practică de către districte; înțelegerile de cofinanțare sunt de asemenea negociate în cazul măsurilor comune de politică regională. Astfel, responsabilitatea măsurilor de politică regională nu cade numai în sarcina guvernului federal. Aceste responsabilități, în funcție de locul de apariție și implementare a obiectivelor de dezvoltare regională propuse, revin atât organismelor centrale, cât și celor locale. De asemenea, fiecare land (din cele 9) are posibilitatea de a contura și propune obiective de dezvoltare regională în funcție de specificul regiunii. Responsabilitățile importante existente la nivel central sunt partajate între cinci ministere.

Cancelaria Federală este cea care coordonează, în principal, acțiunile de politică regională, aceasta având în structura sa un departament cu specific de dezvoltare regională. Chiar dacă asemenea sarcini îi revin Cancelariei Federale, fondurile pe care le are la dispoziție sunt foarte reduse.

Principalele instituții care administrează instrumentele de politică regională și care au posibilitatea de a le implementa și dezvolta sunt:

- Ministerul Federal pentru Economie Publică (Națională) și Transporturi este cel care administrează două dintre instrumentele de politică regională din Austria; se are în vedere, de asemenea, influența directă pe care îmbunătățirea rețelei de transporturi o exercită asupra dezvoltării regionale;
- Ministerul Federal pentru Relații Economice;
- Ministerul Federal pentru Agricultură;
- Ministerul Federal pentru Relații Sociale și Piața Muncii.

Fiecare din cele nouă landuri formulează propria viziune de dezvoltare regională, care este apoi implementată în mod autonom de către districte și care, în final, selectează câte un sector prioritar.

Conceptul de dezvoltare regională diferă foarte mult de la un land la altul, deși, în general, există o tendință comună de abordare și susținere a sectoarelor mai expuse din punct de vedere structural. În general, deciziile de politică regională sunt luate în cadrul Conferinței pentru Planificare Regională (OROK) care este, în fapt, un forum de cooperare și colaborare între diferitele organisme și instituții ce își desfășoară activitatea în domeniul politicilor regionale. Aceste organisme și instituții au câte un reprezentant care ia parte la dezbaterile conferinței. Chiar dacă propunerile sunt cu caracter de recomandare, neavând putere de lege, ele se reflectă, în general, în deciziile de politică regională.

La nivelul Uniunii Europene este utilizat din ce în ce mai des termenul de "planificare regională", concept formulat și lansat la Conferința pentru Planificare Regională din Austria.

În ceea ce privește poziția Austriei cu privire la dezvoltarea echilibrată, armonioasă a tuturor regiunilor sale, Cancelaria Federală oferă un Program pentru dezvoltare regională (indigenă) (FER), al cărui scop este, în principal, încurajarea regiunilor defavorizate și cu probleme deosebite, susținerea unor măsuri referitoare la promovarea unui mediu favorabil de afaceri, cu scopul de a diminua rapid și eficient efectele negative ale disparităților regionale. Toate acestea sunt prevăzute în limitele unui plan-cadru comun de dezvoltare regională și de cooperare la care participă diferite organizații regionale. Inițiativele austriece sunt legate și de folosirea subvențiilor guvernamentale ca instrumente de încurajare a cooperării la nivel regional.

Franța

În Franța există o agenție principală însărcinată cu dezvoltarea regională, numită DATAR (Delegația pentru Dezvoltare Spațială și Activitate Regională).

DATAR a fost înființată în 1963 și, într-o primă instanță, era cea mai influentă organizație, subordonată direct primului-ministru. Statutul său era de "*administration de la mission*", ceea ce o plasa în afara organismelor obișnuite ale administrației publice și însemna că nu era îngrădită de subordonările ierarhice obișnuite care dominau serviciile publice la acea dată.

La sfârșitul anului 1970 însă, influența DATAR a înregistrat un regres pe măsură ce dezvoltarea regională nu mai era printre prioritățile naționale ale administrației. Din ce în ce mai mult, sarcinile care îi reveneau erau doar de ordin administrativ, inițiativele în domeniul dezvoltării regionale și implementarea politicilor revenind altor agenții. DATAR a fost apoi succesiv subordonată unei serii de ministere, cum ar fi cel al industriei, al lucrărilor publice sau al afacerilor interne, ceea ce a slăbit natura sarcinilor organizației.

Primele etape instituționale ale amenajării teritoriale în Franța, au fost:

Anul	Instituția creată
1950	Crearea unei Direcții a amenajării teritoriale în cadrul Ministerului Reconstrucției și Urbanismului
1954	Crearea unui Comitet de Dezvoltare
1955	Autorizarea prealabilă pentru crearea de întreprinderi în regiuni
1955	Programe de acțiune regională
1955	Crearea societăților de dezvoltare regională
1956	Crearea de regiuni
1959	Crearea de circumscripții regionale
1962	Regionalizarea bugetului de investiții publice
1963	Crearea Delegației de Amenajare Teritorială
1963	Crearea Comisiei Naționale de Amenajare a Teritoriului
1964	Crearea Comisiei Regionale de Dezvoltare Economică
1965	Consultarea regiunilor înainte de elaborarea planurilor regionale
1972	Crearea Consiliilor Regionale, a Consiliului Economic și Social
1982	Descentralizarea, moment în care regiunile devin colectivități teritoriale

Sursa: Aydalot Ph., *Economie Régionale et Urbaine*, Colecția Economie, pag. 241, 1985.

CIAT, Comitetul Inter-ministerial Pentru Dezvoltare Regională, are rolul de comitet coordonator al politicilor regionale. Acest comitet este prezidat de către primul-ministru și reunește ministerele: industriei, afacerilor interne, economiei și finanțelor, agriculturii etc. Deciziile luate de CIAT se bazează pe propuneri înaintate de DATAR, propuneri pentru care CIAT alocă fondurile necesare din bugetul pentru dezvoltare regională. Alături de CIAT, există și un Consiliu Național pentru Dezvoltare Regională (CNAT), înființat prin legea-cadru pentru dezvoltare regională promulgată în 1995. Rolul CNAT este de a înainta propuneri pentru a-și exprima opinia pe marginea implementării politicii regionale și, de asemenea, de a se implica în pregătirea planurilor naționale de dezvoltare regională și a planurilor sectoriale.

DATAR, în numele primului-ministru și la recomandarea comitetului inter-ministerial (un comitet din care fac parte reprezentanți ai DATAR, ai industriei, ai finanțelor, ai bugetului, ai concurenței, forței de muncă, taxelor și impozitelor, ai comitetului general al planificării și ai altor ministere, acolo unde este cazul) decide asupra acordării de fonduri nerambursabile (PAT) regiunilor care îndeplinesc la un nivel înalt criteriile instituite prin politica națională de dezvoltare regională.

În Franța, politica de dezvoltare regională a avut în vedere următoarele aspecte: descentralizarea industrială, dezvoltarea urbană, descentralizarea teritorială, susținerea zonelor cu probleme, finanțarea proiectelor mari de amenajare a teritoriului etc.⁷⁹.

Colectivitățile locale – componentă de bază a colectivității regionale, și-au propus, în timp, o serie de obiective, printre care amintim: încurajarea creării de întreprinderi, susținerea întreprinderilor în dificultate, subvenții și bonificații etc.

Germania

În Germania, politica de dezvoltare regională intră, conform Constituției, în responsabilitatea landurilor sau/și a comunelor, care pot oferi asistență pentru dezvoltare economică la nivelul respectiv. Guvernul federal participă cu rol de coordonator și cofinanțator, printr-un Comitet Comun, care cuprinde atât reprezentanți federali, cât și ai landurilor. Un sistem de decizie bazat pe consens este instrumentul prin care se operează în limitele cadrului Comitetului Comun, ceea

⁷⁹ DATAR, *Une image de la France de l'an 2000, le scénario de l'impossible*, 1970; X. Greffe, *Territoires en France*, Economica, 1984.

ce oferă posibilitatea guvernului federal și al landului respectiv de a se întâlni pentru a discuta prevenirea competiției excesive între landuri pentru obținerea de fonduri. Aceeași schimbare de atitudine față de cooperarea instituțională se observă și în Germania, unde, recent, a început promovarea conceptului de *"dezvoltare regională integrată"*, concepte propuse și utilizate de regiunile componente ale fiecărui land. Conform legii, responsabilitatea principală în ceea ce privește politica regională o au landurile și districtele.

Rolul guvernului federal este de a concepe cadrul cel mai potrivit pentru activitățile de restructurare și dezvoltare a landurilor și, acolo unde este cazul, să ofere un plus de asistență. Scopul intervenției federale este de a acorda asistență regiunilor care se confruntă cu probleme structurale, ce nu pot fi rezolvate la nivel regional. Guvernul federal poate interveni prin: participarea la acțiunile Comitetului Comun pentru Dezvoltarea Structurilor Economice Regionale, prin dreptul garantat Guvernului federal de a acorda fonduri în vederea realizării de investiții efective și eficiente din punct de vedere structural, investiții care să aibă ca ultim scop reducerea decalajelor între regiunile dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate ale Germaniei.

Comitetul Comun pentru Dezvoltarea Structurilor Economice Regionale (Gemeinschaftsaufgabe, GA) este desemnat cu activitatea de bază a guvernului federal la nivel regional. Un amendament constituțional stabilește în persoana GA baza instituțională a politicii regionale și stabilește viziunea comună a guvernului și landurilor cu privire la aceasta. Scopul principal al sistemului GA este de a crea un cadru care să stimuleze o abordare comună și coordonată a politicii de dezvoltare regională.

Prin procesul decizional bazat pe consens, prin trasarea de linii directoare, se evită competiția excesivă între landuri pentru obținerea de fonduri, fără a se umbri independența acestora în implementarea politicilor regionale. Un așa-numit Plan-cadru-anual este conceput de către Comitetul de Planificare din cadrul GA. Planul anual detaliază măsurile de asistență, criteriile specifice de eligibilitate, spațiul fizic acoperit de asistență, precum și prioritățile de dezvoltare regională.

Implementarea efectivă a politicii regionale revine landurilor. În acest sens, toată activitatea de stabilire a priorităților regionale, de alegere a proiectelor ce urmează a fi asistate financiar, de urmărire pas cu pas a acestora se desfășoară la nivelul landurilor. A fost, de asemenea, întărită și responsabilitatea administrării dezvoltării regionale la nivelul fiecărui district.

Italia

Responsabilitatea în ceea ce privește dezvoltarea regională în Italia este împărțită între Ministerul Industriei și Ministerul Bugetului. Ministerul Industriei este răspunzător de administrarea folosirii fondurilor odată ce măsurile de implementare au fost stabilite și aplicate la nivelul celor mai înalte standarde. Cu toate acestea, de cele mai multe ori, Ministerul Bugetului deține rolul conducător, în special cu privire la formularea politicii (inclusiv desemnarea sectoarelor și a regiunilor prioritare) și problemelor europene.

În prezent, responsabilitatea pentru politica regională este împărțită între două departamente ale acestui minister, și anume:

- *Departamentul pentru coeziune socială și economică (inclusiv coordonarea dintre politica națională și cea a Uniunii Europene);*
- *Departamentului pentru alocarea de fonduri numai programelor majore de investiții (așa numit "contratti di programma").*

Pe lângă aceasta, CIPE (Comitetul Interministerial pentru Politică Economică) joacă un rol important, în special în domeniul implementării politicii.

Până la un punct, situația prezintă împărțirea sarcinilor existente anterior între departamentul numit "Dipartimento per il Mezzogiorno" și o agenție, care are un rol important în crearea și dezvoltarea de politici regionale și, respectiv, în administrarea acordării de fonduri pe baze nediscreționare. Cu toate acestea, în unele cazuri, influența Ministerului Bugetului este mai puternică decât cea deținută de "Dipartimento", datorită funcțiilor sale în sfera finanțelor publice, dar și a faptului că CIPE este susținut de acest minister.

Recent, s-a luat decizia așa-numitelor "cabine de regia", la nivel național și regional, destinate îmbunătățirii administrării politicilor regionale în conformitate cu cerințele Uniunii Europene.

Olanda

Principalele instituții implicate în administrarea politicilor regionale din Olanda sunt: Ministerul Relațiilor Economice, companiile de dezvoltare regională și autoritățile provinciilor. Ministerul Relațiilor Economice îndeplinește diferite funcții, printre care acelea ce revin Directoratului pentru Politică Regională și Economică în domeniul coordonării elementelor de politică regională.

La fiecare patru ani, politica regională este revăzută de către Ministerul Relațiilor Economice printr-un Memorandum. În decursul acestui proces, ministerul este implicat în stabilirea procentului de alocare din fondurile principale, în deciziile asupra finanțării proiectelor de investiții substanțiale, dar și în acelea privitoare la creșterea unor fonduri peste plafoanele maxime deja acordate.

Cele trei instituții de dezvoltare regională și autoritățile provinciilor sunt principalele puncte de contact pentru orice companie care dorește susținere de la nivel regional. În acest sens, primele administrează cererile de finanțare a proiectelor potențial eligibile care depășesc 10 milioane de guldeni, în același timp supunându-le spre aprobarea Ministerului Relațiilor Economice, unde se ia decizia finală.

Instituțiile de dezvoltare regională primesc în ultima vreme din ce în ce mai puțin ajutor financiar din partea guvernului, fiind încurajate să-și întărească astfel capacitatea de auto-conducere. Autoritatea guvernamentală provincială este administratorul proiectelor la scară mai mică și în acest sens, fiecare astfel de autoritate primește un buget anual fix pentru dezvoltare regională. În limitele unui asemenea buget este totuși suficient loc de manevră la nivel decizional în ceea ce privește proiectele ce vor fi susținute financiar, deși nu trebuie depășit sub nici o formă un anumit plafon pentru fiecare proiect, iar fondurile trebuie să fie dirijate către zonele desemnate anterior.

Spania

La nivel național, responsabilitatea se împarte și în acest caz între două directorate ale Ministerului Economiei și Finanțelor: *Directoratul General pentru Fonduri Regionale*, *Directoratul General pentru Planificare*.

O trăsătură esențială a administrării fondurilor destinate proiectelor este implicarea comunităților autonome. A fost necesară găsirea unui echilibru între implicarea comunităților autonome și evitarea supralicitării din partea regiunilor pentru investiții mobile. Se pare că, în contextul dat, formula de mai sus a funcționat cel mai eficient.

Cu toate acestea, în condițiile structurii cvasifederale a țării, cele zece comunități autonome dețin competențe în promovarea dezvoltării economice în propriile teritorii. Ca o consecință directă, un număr de regiuni dezvoltate duc o politică activă care generează îngrijorarea că aceasta ar contribui la subminarea eforturilor de dezvoltare regională depuse la nivel național.

Suedia

Cele trei instituții suedeze implicate în administrarea politicilor regionale sunt: Ministerul Muncii, Consiliul Național pentru Dezvoltare Industrială și Tehnică (NUTEK), Consiliile Administrative Regionale (CABs).

Ministerul Muncii, prin Departamentul de dezvoltare a politicii regionale, trasează harta regiunilor ce trebuie asistate financiar, supervizează implementarea politicii regionale și face legătura cu departamentele Comisiei Europene. Ministerul Muncii este implicat în evaluarea proiectelor derulate în afara zonelor asistate.

NUTEK este autoritatea administrativă centrală răspunzătoare de probleme legate de dezvoltarea afacerilor și restructurarea acestora. Ca un mijloc de promovare a dezvoltării regionale echilibrate, NUTEK are obligația să participe la atingerea obiectivelor politicii regionale și a fost creat în anul 1984 pentru a administra dezvoltarea regională și dirijarea subvențiilor către întreprinderi care erau subordonate anterior unor ministere. Printre altele, NUTEK are și rolul de a dezvolta abilitățile și competențele agenților locali și regionali în domeniul dezvoltării regionale, înlesnind schimbul de experiență și evaluând proiectele regionale.

CABs-urile dețin responsabilitatea principală în implementarea și coordonarea la nivel regional a măsurilor luate de stat în domeniul dezvoltării regionale. Aceste autorități primesc un buget anual destinat aplicării măsurilor de dezvoltare regională, buget care poate fi alocat după cum urmează:

- pentru susținerea afacerilor din zone desemnate anterior (sub forma fondurilor nerambursabile);
- pentru susținerea dezvoltării rurale în zone desemnate de către CABs;
- pentru proiecte regionale.

Marea Britanie

Politica regională în Marea Britanie este trasată în principal de către Departamentul de Comerț și Industrie (DTI) împreună cu Birourile pentru Scoția, Irlanda de Nord și Țara Galilor.

Responsabilitățile DTI sunt: dezvoltarea și supervizarea normelor naționale de politică a fondurilor destinate diferitelor regiuni, controlul aplicării lor corecte și evaluarea proiectelor englezești care nu cad în sarcina birourilor regionale.

Administrarea politicii regionale în Marea Britanie trece pe rând în sarcina fiecărei țări componente a Regatului Unit. Înainte de 1990, implementarea politicii regionale de alocare a fondurilor pentru Marea Britanie cădea în sarcina birourilor regionale ale DTI, cu gradul necesar de libertate în ceea ce privește conferirea fondurilor aferente în limita liniilor directe trasate de DTI. Pe lângă aceasta, la nivel regional au fost create consilii formate din voluntari cu experiență în industrie, comerț, relația cu sindicatele etc., consilii cu rol, mai degrabă, de "colaboratori cu experiență" decât decizional.

În anul 1994, structurile regionale ale DTI au început să lucreze alături de birourile regionale ale altor trei departamente guvernamentale: forța de muncă, mediu și transporturi, creându-se astfel așa-numitele "birouri regionale integrate" în zece regiuni ale Marii Britanii. Un buget unic pentru regenerare/restructurare a fost de, asemenea, creat pentru a îngloba și Schema de fonduri nerambursabile pentru întreprinderile din regiuni, dar nu și Fondul de asistență regională selectivă, care continuă să fie administrat separat de către DTI.

Este de remarcat faptul că, în Marea Britanie, Agențiile de Dezvoltare au fost privatizate, dar, în același timp, statul a favorizat și înființarea Consiliului de Training și Întreprinderi (TEC) sau a Comitetului Legăturilor de Afaceri.

În **Scoția**, poziția cheie o deține secretarul de stat pentru Scoția și Biroul pentru Scoția (Scottish Office), interesele și responsabilitățile lor fiind complexe. Puterile directe conferite secretarului de stat au fost extinse de-a lungul timpului și cuprind

astăzi o serie întreagă de sectoare, inclusiv pe cel al politicii de stimulare regională pentru Scoția. Deși Biroul pentru Scoția și cel pentru Țara Galilor nu sunt direct subordonate conducerii DTI cu privire la fondurile stimulative și alocarea lor, ele urmează aceleași linii directe ca și birourile regionale engleze. Secretarului de stat îi revine și responsabilitatea celor două agenții numite Scottish Enterprise și Highlands and Islands Enterprise, implicate adânc în dezvoltarea economică și pregătirea de personal. Ambele organizații își desfășoară activitatea prin intermediul unor companii locale pentru dezvoltarea întreprinderilor, companii responsabile cu dezvoltarea strategiei și aplicarea măsurilor necesare la nivel local.

Marea Britanie, de asemenea, oferă o serie de exemple interesante în domeniul îmbinării stimulentei de ordin financiar cu acțiunile directe pentru promovarea cooperării între diferitele organizații regionale și, respectiv, pentru asigurarea coordonării acțiunilor guvernului central la nivel regional. În Anglia și Țara Galilor, guvernul folosește o parte din ERDF și ESF pentru derularea unei competiții denumite "Provocarea regională", în cadrul căreia sunt finanțate propuneri creatoare privind regenerarea regiunilor pe baza colaborării între organizațiile și instituțiile publice și cele particulare. Această abordare poate fi extinsă și în cazul altor programe interne, posibil și pe fundamentul politicii regionale britanice.

În 1992, o rețea națională de centre locale de afaceri, denumită Business Link (Legături de Afaceri) a fost înființată, având drept obiectiv acordarea de ajutor punctual pentru diferite idei de afaceri, așa numitele "one-stop shop for business support".

Reprezentantul structurii administrative în Țara Galilor este Biroul pentru Țara Galilor. Ca și în cazul Scoției, Biroul pentru Țara Galilor implementează politica regională în această țară. Agenției de Dezvoltare Galeze i-au fost conferite puteri largi, ceea ce face posibilă realizarea funcțiilor sale statutare de accelerare a dezvoltării economice și a forței de muncă în Țara Galilor, promovând astfel dezvoltarea socio-economică a zonelor rurale de aici.

În acest domeniu, situația este diferită în Irlanda de Nord, unde politica de dezvoltare industrială este organizată la nivel local, fără a se implementa liniile trasate de guvernul central. Departamentul pentru Dezvoltare Economică deține responsabilitatea finală în ceea ce privește politica de dezvoltare industrială în Irlanda de Nord. Implementarea se face printr-o serie de agenții specializate, inclusiv prin Consiliul pentru Dezvoltare Industrială (cu responsabilități în domeniul politicii industriale și comerciale a întreprinderilor de producție și servicii) și prin Departamentul de Dezvoltare a Întreprinderilor Locale (răspunzător de dezvoltarea întreprinderilor mici).

Un alt organism a fost creat în anul 1990 pentru a administra pregătirea forței de muncă (în sensul dezvoltării de capacități și abilități).

Pentru dezvoltarea structurilor de conducere și a măsurilor legate de încadrarea forței de muncă funcționează Agenția pentru Dezvoltare și Pregătire Profesională. De asemenea, aici s-a produs recent fuzionarea responsabilităților de politică tehnologică și de dezvoltare economică a două agenții existente anterior, EOLAS și, respectiv, Agenția pentru Dezvoltare Industrială, într-un singur organism, denumit Forbairt.

Cooperarea instituțională este evidentă însă numai la nivel regional. Numărul mare și diversitatea organizațiilor care lucrează în acest domeniu la nivel regional, precum și faptul că ele au responsabilități în ceea ce privește obiectivele dezvoltării economice în sectorul public și în cel particular fac ca necesitatea cooperării instituționale să fie evidentă.

6.2. Tendințe actuale în politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene

Actualele transformări înregistrate în Uniunea Europeană - primirea de noi membri, piața unică, moneda unică - au condus la forma nouă de administrare politică și anume în profil regional, fapt ce impune creșterea nivelului cooperării între diversele instituții. Astfel, se observă atât tendința de creștere a rolului și importanței nivelurile locale și regionale în dezvoltarea regională indigenă, cât și cea de regionalizare a structurilor instituționale în țările comunitare. Principalele tendințe generale sunt:

- descentralizarea - autoritatea guvernamentală locală sau regională deține puterea de decizie, și nu guvernul central;
- deconcentrarea - delegarea autorității către nivelurile administrative inferioare, localizate în zone geografice separate. O serie de guverne europene au făcut în ultimii zece ani pași importanți către promovarea descentralizării puterii de decizie în domeniul dezvoltării industriale și regionale. Tendința este promovată în interiorul Uniunii Europene sub forma conceptului de subsidiaritate⁸⁰.

Politica regională a Uniunii Europene, mai precis reforma Fondurilor structurale comunitare din 1988, a avut drept cerință principală descentralizarea administrării și conducerii de către Fonduri a asistenței sub forma unui "parteneriat real" care să implice și nivelurile de decizie locale și regionale. Aceste exemple de regionalizare conferă putere autorităților locale și regionale prin Constituție.

De asemenea, putem vorbi de o serie de țări europene a căror regionalizare a început mai devreme:

- Belgia - politica regională are la bază cadrul legal privind expansiunea economiei, promulgat în anul 1970. Cu toate acestea, de la începutul anilor '80, în Regiunile Valonă și Flamandă s-au conturat politici de dezvoltare regională proprii, implementate ulterior în concordanță cu prioritățile specifice;
- Olanda - în ultimii douăzeci de ani, s-a produs o descentralizare semnificativă a responsabilităților cu privire la dezvoltarea economică, în special cele cu relevanță pentru a realiza strategii de dezvoltare în profil regional;
- Spania - structura foarte centralizată a fost înlocuită treptat de o abordare descentralizată a dezvoltării economice, pe măsură ce responsabilitățile au fost delegate comunităților autonome;
- Suedia - în decursul ultimilor zece ani, s-a constatat intensificarea procesului de descentralizare a administrării politicii regionale, aceasta revenind acum CABs-urilor (Consilii Administrative Districtuale).

Se poate observa că, în Statele Membre ale Uniunii Europene (atât în țările cu structură federală, cât și în cele cu o structură politică tradițională), varianta descentralizării procesului de administrare a politicilor regionale devine din ce în ce mai atractivă. Sistemele instituționale care susțin dezvoltarea economică și regională devin din ce în ce mai complexe, aceasta și datorită tendințelor de regionalizare subliniate mai sus. Din ce în ce mai multe organizații și instituții regionale și locale

⁸⁰ Prin subsidiaritate se înțelege în general transferul deciziei la un nivel cât mai apropiat de cel al colectivității asupra căreia se răsfrânge efectul deciziei respective.

dețin un rol activ în dezvoltarea zonelor lor și, în același timp, se constată o creștere a numărului de organizații care cooperează în acest domeniu.

Complexitatea și transformarea continuă a problemelor regionale presupun un cadru instituțional complex și flexibil, precum și implicarea unui număr larg de organisme și instituții în luarea deciziilor la nivel regional. Ca rezultat notabil, putem menționa aici intensificarea colaborării, legăturile mai strânse și chiar integrarea între organizațiile preocupate de dezvoltarea regională în țări ale Europei de Vest.

La nivel național, cooperarea instituțională presupune realizarea de programe comune de lucru între organizații sau departamente cu rol în dezvoltarea regională și un număr de organisme care să acopere diferite arii ale politicii, având în vedere coordonarea activității de implementare a politicilor de dezvoltare regională în beneficiul regiunilor dezavantajate. Cooperarea instituțională se poate realiza prin diferite comitete interministeriale, agenții naționale sau alte organisme însărcinate cu rezolvarea problemelor regionale și sectoriale și cu delegarea activității de aplicare a măsurilor de politică regională.

Există țări în Uniunea Europeană în care ministerele naționale ce dețin sarcini de politică regională întreprind măsuri prin care vor să determine autoritățile sectoriale să ia în considerare obiectivele prioritare de dezvoltare regională. Comitete interministeriale au fost înființate în Franța prin intermediul CIAT (Comitetul interministerial pentru Dezvoltare Regională) și CNAT (Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională), în Italia, CIPE este un astfel de organism de planificare economică. Există câteva guverne naționale care au încercat să promoveze coordonarea interministerială de-a lungul ultimilor zece ani: astfel, în Marea Britanie, Germania și Olanda s-a formulat un cadru nou pentru coordonare între ministerele Relațiilor Economice, Transporturilor și Planificării. Cu toate acestea, la nivel național, coordonarea între ministere este adesea dificilă, datorită temerilor ministerelor de resort de a nu se reduce astfel impactul politicilor promovate de ele în favoarea altora.

În acest sens, s-a încercat rezolvarea situațiilor de acest fel prin înființarea agențiilor naționale și/sau a altor organisme care să aibă o viziune de ansamblu în care să se regăsească atât interesele regionale, cât și cele sectoriale. Putem aminti aici cazul Norvegiei și Suediei, unde s-au creat, în primul caz, Fondul pentru Dezvoltare Regională (SND), fond care tratează atât politica regională, politica industrială, cât și măsurile privind capitalul de investiții și Compania de Dezvoltare Industrială (SIVA - companie care pune la dispoziția celor interesați o serie de instrumente pentru înțelegerea mediului specific afacerilor: capital de investiții, obiective industriale etc.), iar în al doilea caz, Consiliul Național pentru Dezvoltare Industrială și Tehnologică (NUTEK), ce are ca obiect de activitate aplicarea politicilor industriale, tehnologice și regionale.

Uniunea Europeană, la rândul său, pune un accent deosebit pe cooperarea instituțională, acest lucru regăsindu-se în regulamentele Fondurilor Structurale; de exemplu, este obligatorie pregătirea de programe și planuri de dezvoltare regională care să includă propuneri coordonate și unde să fie prezentate prioritățile privind alocarea de resurse financiare și colaborarea cu diferiți "actori" locali și regionali.

6.3. Perspective și scenarii de dezvoltare regională în Uniunea Europeană

Mai mult ca probabil că, după ce Uniunea Europeană va îngloba toate statele candidate, chiar dacă principiile și obiectivele de dezvoltare regională vor rămâne aceleași, se vor înregistra noi concepte și scenarii de reducere a discrepanțelor apărute între statele care au formată o politică regională clară și precisă și statele care acum sunt pe cale să contureze să se încadreze în cerințele deja formulate.

Ca urmare, se pot scrie scenarii de orientare politică ce pot ajuta la obținerea unei mai bune înțelegeri a proceselor spațiale care au loc și, în acest mod, se pot furniza principii de ghidare pentru factorii de decizie privați sau publici.

Așa cum apare în Tratatul de la Maastricht și în Cartea albă, coeziunea socială și economică de-a lungul Europei reprezintă unul din cele mai importante obiective ale politicii de dezvoltare regională la nivelul Uniunii Europene.

Urmărind obiectivul principal - dezvoltarea mai echilibrată a Comunității în ansamblul ei - s-a constatat că, principalele instrumente - Fondurile Structurale, trebuie susținute în vederea asigurării unei coeziuni între periferie și centru, între regiunile dezvoltate și cele cu probleme, între noile state și statele membre.

Astfel, prin conturarea unor direcții de evoluție ale politicilor de dezvoltare la nivel național, se pot trasat scenarii care să ducă în final la creșterea coeziunii economice și sociale.

Dezvoltarea spațială, ea însăși recentă, a devenit subiect al preocupărilor⁸¹ Comisiei Europene. Cei din spațiul continental gândesc astfel: dacă părăsim organizarea spațială, vom asista la mai multe disparități între regiuni sărace și bogate sau între centre și periferie și la o Europă mai puțin competitivă care să congestioneze și să se constituie într-un "centru".

Tendențele și evenimentele care sunt mereu avute în vedere în strategiile de dezvoltare spațială pe termen mediu și lung sunt concretizate în următoarele acțiuni:

1. Creșterea interdependenței între regiunile din Europa și mărirea cooperării între regiuni în cadrul spațiului european.
2. Prin Conferința Ministerială neoficială cu privire la planificarea spațială a fost creat Comitetul pentru Dezvoltare Spațială, care realizează propuneri cu privire la perspectivele de dezvoltare spațială europeană (PDSE).
3. Statele Membre, Consiliul Europei și Comitetele Regionale sunt din ce în ce mai convinse că este necesară o viziune asupra dezvoltării spațiului european.
4. Migrația și exodul specialiștilor de la periferie spre centre.
5. Intrarea provinciilor din Germania de Est și Austria, combinată cu deschiderea Europei de Est, ca noi piețe și economii în creștere (care au avantajul unor costuri reduse de forță de muncă și un nivel profesional ridicat și de educație științifică), va introduce și dimensiunea est-vest în Europa, alături de dimensiunea nord-sud.
6. Aspectele privind mediul natural (care este în pericol pe tot continentul în diferite moduri) trebuie luate în conexiune cu urbanizarea și transportul de-a lungul Europei.

⁸¹ Comisia Europeană a lansat deja două documente politice principale: Europa 2000 (1991) - Perspective pentru dezvoltarea teritoriului comunității și Europa 2000+ (1994) - Cooperare pentru dezvoltarea teritoriului european.

Pentru estimarea evoluției, se pot crea diverse scenarii, ținând cont de actualele condiții existente în cadrul Uniunii Europene. Un scenariu semnificativ este cel intitulat: ***“Planificarea spațială europeană: trecut și prezent”***.

În prezent, organizarea spațială a Europei s-a schimbat considerabil comparativ cu perioadele trecute (marcate de haos politic, de creștere a discrepanțelor și disparităților dintre regiunile centrale și multe din regiunile periferice, de nesiguranța post-comunistă etc.).

Zona urbană centrală a Uniunii Europene - “corpus major” al economiei, științei și tehnologiei și principala sursă de inovație - este acum o parte a unui sistem integrat mai larg ce se întinde în părțile de nord, est și sud ale continentului.

Coridoare longitudinale compuse din regiuni și orașe sunt legate direct de principalele centre tradiționale de afaceri și inovații.

Noile coridoare ale urbanizării se vor dezvolta rapid și vor fi susținute prin rețeaua transeuropeană, prin structura macroecologică europeană și printr-o cooperare interregională. Numărul insulelor de inovație aproape că se va dubla.

Pot fi amintite aici noile insule ale inovației legate de centrele industriale și comerciale intermediare de insule tradiționale: Copenhaga, Berlin, Varșovia, Viena, Belgrad, Budapesta, Roma, Barcelona și Madrid (exemplele regiunilor/aglomerațiilor intermediare, ce sunt specializate în sectoare economice distinctive și inovative: Hamburg, Braunschweig-Göttingen, Poznań, Salzburg-Linz, Florența, Marsilia și Lyon-Grenoble).

Ca sistem urbanizat, este susținut de o structură macro-ecologică (SME), un sistem integrat de regiuni care salvează habitatul natural (floră și faună) și mediul uman. Sistemul european furnizează facilități mari de depozitare pentru apă (potabilă), restaurează și extinde arii de pădure și furnizează produse agricole pentru piețele regionale. Economia din aceste regiuni rurale se bazează pe utilizarea potențialului indigen care este sărac: spații deschise, moștenire naturală și culturală, forme sustenabile de recreere, specializarea firmelor mici și mijlocii care furnizează cele mai multe locuri de muncă.

Aceste regiuni funcționează într-o rețea interregională determinată de interese comune (similarități economice, turism, mediu) sau de caracteristici/localizare geografică. De exemplu: regiunile viticole, porturile de pescuit, regiuni de coastă, regiuni alpine, regiuni de lacuri.

Cei mai importanți factori din ultimii ani care sunt responsabili de schimbările semnificative ale organizării spațiale ar fi:

1. Comerțul, comunicațiile și sistemele de transport au schimbat dimensiunea nord-sud realizând o combinație de dimensiuni est-vest cu nord-sud.
2. Dezvoltarea coridoarelor est-vest ca o consecință a tendințelor de deconcentrare, ca și politicile de coeziune și autoritățile regionale care au vrut să dezvolte accesibilitatea și să se conecteze cu sistemul central european.
3. Uniunea va începe să-și crească investițiile după anul 2005, în special în industria prelucrătoare, cercetare și servicii administrative computerizate în partea estică a Europei, deoarece: comparativ cu orașele Europei de Vest, acestea pot fi mult mai competitive, profitabilitatea investițiilor în Asia de Sud-Est a scăzut (costurile de transport, regimul politic etc.).
4. Înțelegerea faptului că, pentru a realiza o Europă mult mai sigură, trebuie să realizezi o creștere echilibrată.

Pentru dimensiunea est-vest, se vor dezvolta două coridoare de succes economic: Amsterdam/Rotterdam-Rin-Braunschweig/Göttingen-Berlin-Poznań-Varșovia și Stuttgart-Ulm-Munich-Salzburg/Linz-Viena-Budapesta-Belgrad.

Fiecare coridor va fi format dintr-o rețea de orașe și regiuni care vor beneficia de o cooperare mutuală, specializare și schimb de cunoștințe și informații (rețele de cooperare trans-regională). Coridoarele astfel constituite cuprind:

- regiunile cu orașe avansate: insule de inovație și zone urbanizate;
- regiunile cu orașe intermediare, adaptive: regiuni cu orașe puternic dezvoltate, conectate la insule de inovație și specializate în funcții economice: comerț, prelucrare, învățământ;
- regiunile dependente: orașe de mărimi medii și mici semirurale, caracterizate prin specializare agricolă, industrii de mărime mijlocie și servicii profesionale specializate în domeniu (orientate spre telecomunicații, high-tech pe scară mică);
- densitatea mare a drumurilor, căilor ferate și infrastructurii de comunicații conectate fiecare cu fiecare.

Este interesant de notat că, din anul 1990, ramificațiile acestor coridoare au fost dezvoltate ca urmare a intensificării cooperării trans-frontaliere dintre regiuni, realocării/deconcentrării locurilor de muncă din marile orașe, precum și prin dezvoltarea planurilor spațiale inter-regionale de-a lungul granițelor. Dacă privim spre viitor, spațiului european unitar va reprezenta o importantă dimensiune geografică, economică și socială, informațională, va promova o politică comună de dezvoltare, ținând seama de actualele scenarii privind dezvoltarea, dar care va folosi progresele viitorului pentru a-și atinge obiectivele.

CAPITOLUL 7. Politici regionale în unele țări în curs de aderare

În urma deciziei Consiliului Uniunii Europene de la Nisa (decembrie 2000), adoptată de Consiliul UE de la Laeken (decembrie 2001), s-a hotărât acceptarea în structurile europene a 10 din cele 12 state ale Europei Centrale și de Est care și-au depus candidatura de aderare. Cu toate că au depus candidaturile pentru aderare, România și Bulgaria mai au de așteptat până în 2007.

Ca prezentare generală, țările înscrise la aderare dețin 45% din populația Uniunii Europene și 7% din valoarea PIB-ului total din anul 2000; PIB pe locuitor (PPC) al acestor țări s-a încadrat pe o scară de valori cuprinse între 24% (Bulgaria) și 82% (Cipru) (vezi Tabelul 7-1)⁸².

Tabelul 7-1: Caracteristici generale ale țărilor în curs de aderare la Uniunea Europeană⁸³

	Populația totală (2000) (mil. pers.)	Suprafața (mii kmp)	PIB în anul 2000 - miliarde € -	PIB/loc. (PPC) în anul 2000 - € -	Procentul PIB/loc. din PIB/loc. al UE - % -
Bulgaria	8,19	110,97	13,0	5400	23,96
România	22,45	238,39	40,0	6000	26,63
Turcia	64,81	769,6	217,4	6400	28,4
Letonia	2,42	64,58	7,7	6600	29,29
Lituania	3,69	65,3	12,2	6600	29,29
Estonia	1,43	45,22	5,5	8500	37,72
Polonia	38,65	312,68	171,0	8700	38,61
Slovacia	5,39	49,03	20,9	10800	47,93
Ungaria	10,04	93,03	49,5	11700	51,93
Malta	0,38	0,31	3,9	11900	52,81
Republica Cehă	10,27	78,86	55,0	13500	59,92
Slovenia	1,98	20,27	19,5	16100	71,46
Cipru	0,75	9,25	9,5	18500	82,11
Uniunea Europeană	376,45	3191	8526	22530	100

Sursa: Prelucrări date după Statistical Yearbook 2001 on Candidate and East European Countries, pag. 230, EUR 30, ISBN 92-894-1038-8.

Aderarea noilor state la comunitatea europeană va influența procesul de coeziune în două moduri:

- în primul rând, teritoriul UE va crește cu 33%, în timp ce populația totală va spori cu 30%;

⁸² Al doilea Raport asupra coeziunii economice și sociale, adoptat de Comisia Europeană, ianuarie 2001.

⁸³ Țările sunt plasate în tabele în funcție de valoarea PIB pe locuitor (PPC), pornind de la valoarea cea mai mică.

- în al doilea rând, se vor accentua disparitățile între regiuni: populația din regiunile mai puțin dezvoltate (PIB/locuitor sub 75% din media UE) va crește cu 50%, valoarea medie a PIB/locuitor va crește cu numai 5-6% (PIB/locuitor, în prezent, în regiunile mai puțin dezvoltate ale Uniunii Europene reprezintă 66% din media PIB pe locuitor, în timp ce în țările candidate, regiunile rămase în urmă din punctul de vedere al dezvoltării înregistrează valori scăzute ale indicatorului PIB/locuitor: cca. 37% din media actuală a UE).

Având în vedere faptul că actualul proces de coeziune economică și socială asumat de Uniunea Europeană este un proces pe termen lung, care necesită eforturi economico-financiare deosebite, putem aprecia că țările candidate vor obține un nivel al PIB-ului actual obținut de UE peste aproximativ 40 de ani (pentru Irlanda a fost necesară o perioadă de 20 de ani ca să atingă în prezent 90% din media PIB/locuitor a UE).

7.1. Asistența acordată țărilor în curs de aderare

Includerea celor 12 state candidate nu afectează identitatea regiunilor din Uniunea Europeană, dar modifică complet structura și nivelul relativ al veniturilor aferente regiunilor cu cel mai scăzut nivel de dezvoltare.

Astfel, fără a fi afectate obiectivele regionale prioritare, Uniunea Europeană și-a exprimat opțiunea clară de a include în structurile sale noi state membre – statele din Europa Centrală și de Est (Agenda 2000). Aceste state se confruntă în prezent cu mari dificultăți în aproximativ toate domeniile (infrastructură, industrie, servicii, agricultură, mediul înconjurător etc.). Dificultățile sunt urmărite îndeaproape de Comisia Europeană prin “Parteneriatele de aderare” – documente strategice care furnizează informații referitoare la situația existentă și la transformările înregistrate pe domenii de activitate.

Susținerea țărilor candidate s-a realizat inițial prin programul PHARE (din anul 1989), iar ulterior, prin două noi programe de preaderare care urmăresc obiective bine stabilite: ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession) și SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) (Tabelul 7-2).

Tabelul 7-2: Obiectivele principale ale programelor de preaderare: PHARE, ISPA, și SAPARD, în perioada 2000-2006

<i>PHARE</i>	<i>ISPA</i>	<i>SAPARD</i>
1587 milioane € pe an	1058 milioane € pe an	529 milioane € pe an
Obiective urmărite		
Dezvoltarea instituțiilor și structurilor administrative	Dezvoltarea infrastructurii de transport și mediu	Investiții în agricultură și dezvoltare rurală
Susținerea investițiilor pentru construcție instituțională și coeziune economică și socială		

Sursa: *Reform of the Structural Funds, Comparative analysis, 1994–1999 and 2000–2006 periods*, Brussels, 2000.

Aceste obiective și programe se referă strict la țările în curs de aderare și sunt utilizate numai pentru regiunile și programele care se încadrează în criteriile de eligibilitate stabilite de Comisia Europeană.

Fiind încă într-o fază de început, impactul regional al acestor fonduri nu poate fi încă evaluat. Efectele regionale ale implementării programelor comunitare de susținere se vor observa în următorii ani.

Instrumentul pentru Politici structurale de preaderare (ISPA) se adresează problemelor regionale și structurale specifice țărilor aflate în proces de aderare, cu scopul declarat de reducere, în viitor, a dezechilibrelor naționale și regionale.

Repartizarea pe țări a Programului PHARE, în perioada 2000–2006, s-a realizat ținând cont de mărimea țării respective din punctul de vedere al populației totale. Astfel, Poloniei îi este distribuită o cotă de 36,68% din total; României îi revine o cotă de 22,3%, iar Bulgariei de 9,21%. Asemănător, și pentru celelalte programe se păstrează același criteriu și aceeași ierarhie (Tabelul 7-3):

- programul ISPA: Polonia 37%, România 26% și Bulgaria 12%;
- programul SAPARD: Polonia 32,44%, România 28,96% și Bulgaria 10%.

Mai trebuie menționat faptul că toate aceste instrumente au caracter nerambursabil, singura condiție care se impune este cea legată de co-finanțarea proiectelor.

Tabelul 7-3: Alocarea fondurilor pe unele țări candidate la aderarea la Uniunea Europeană (în anul 2000) (milioane €)

	PHARE	ISPA		SAPARD
		Minim	Maxim	
Bulgaria	100	83,2	124,8	52,1
Republica Cehă	79	57,2	83,2	22,1
Estonia	24	20,8	36,4	12,1
Ungaria	96	72,8	104,0	38,1
Letonia	30	36,4	57,2	21,8
Lituania	42	41,6	62,4	29,8
Polonia	398	312,0	384,8	168,7
România	242	208,0	270,4	150,6
Slovacia	49	36,4	57,2	18,3
Slovenia	25	10,4	20,8	6,3
Total	1085	878,8	1201,2	520

Sursa: Agenda 2000, Structural Actions, EU – Regional Policy and Cohesion.

7.2. Obiective și măsuri ale dezvoltării regionale în unele țări candidate

Început relativ recent, procesul de regionalizare a țărilor din ECE⁸⁴ se desfășoară lent, ca urmare a neînțelegerilor politice în ceea ce privește continuitatea și stabilitatea acestui proces. Politica regională din țările candidate se confruntă cu probleme mari, în special legate de lipsa fondurilor și de coerența măsurilor și acțiunilor de alocare și implementare a lor.

Poziția regiunilor și gradul de afectare, determinate de transformările recente, au dus la gruparea lor în următoarele tipuri (vezi

Tabelul 7-4): regiunile prospere, regiunile în dezvoltare, regiunile dezavantajate, regiuni periferice cu dezvoltare precară.

⁸⁴ Europa Centrală și de Est

Tabelul 7-4: Tipuri de regiuni existente în țările candidate

Tip Regiune	Caracteristici
Regiuni prospere	<ul style="list-style-type: none"> • stadiu de pornire avansat; restructurare rapidă și adaptare la economia de piață și la condițiile impuse de aceasta; rata șomajului este la un nivel scăzut, investițiile străine, privatizarea și dezvoltarea de noi companii; aici sunt încadrate majoritatea capitalelor și a orașelor importante din ECE.
Regiunile aflate în proces de dezvoltare	<ul style="list-style-type: none"> • inițial, aceste regiuni erau relativ dezavantajate, dar au fost capabile să profite de vecinătatea cu țările Europei de Vest; principalele activități care s-au remarcat: turism, comerț transfrontalier (Ungaria, Republica Cehă); investiții străine; (țările din vestul ECE).
Regiunile dezavantajate	<ul style="list-style-type: none"> • foste promotoare ale progresului economic, dar foarte puternic afectate de procesele care însoțesc tranziția (privatizare, raționalizare etc.); în Polonia, în Silezia de Sus, care este pe punctul unei masive restructurări, se observă o creștere importantă a ratei șomajului. La fel și în Moravia de Nord (Cehia), o regiune minieră și industrială afectată de schimbările structurale. Procese similare se observă în Slovenia și în Plovdiv, Ruse și Varna (Bulgaria); aceste regiuni nu pot fi catalogate ca regiuni definitiv în cădere. În unele cazuri, ele beneficiază de o situate geografică foarte avantajoasă, de o infrastructură relativ bine pusă la punct și de un potențial științific și de cercetare foarte ridicat.
Regiuni periferice cu dezvoltare precară	<ul style="list-style-type: none"> • regiuni puțin populate, cu infrastructură slabă și nivel scăzut al educației și investițiilor de fonduri; în timpul transformărilor, zonele de frontieră, altele decât cele vestice, precum și cele periferice au suferit schimbări minore și, în cele mai multe cazuri, o înrăutățire a situației economice; în Polonia, este vorba de partea estică a țării, dominată, în principal, de sectorul primar și, până în momentul de față, foarte puțin influențat din exterior și cu investiții minore; același lucru se poate spune și despre regiunile de nord-est și, respectiv, est ale Ungariei, despre zone ale nordului și sudului Moraviei, estului Boemiei în Cehia; în această categorie mai pot fi incluse și granița de sud a Slovaciei cu Ungaria, Montana și Lovech la granița de nord a Bulgariei cu România, zonele rurale din diverse părți ale ECE, care înfruntă aceleași dificultăți ca și zonele de graniță (slabe rezultate în agricultură, depopulare, infrastructură precară, probleme de mediu). Marea Câmpie Ungară și câteva zone ale României sunt exemple clasice de astfel de regiuni.

Aceste tipuri de regiuni, se găsesc, practic în fiecare din țările candidate la aderare.

Polonia

Actualul proces de tranziție care caracterizează Polonia de astăzi a determinat transformări specifice ale regiunilor, cu implicații deosebite în context social.

Ținând cont de potențialul natural și economic existent, se pot identifica trei tipuri de regiuni:

1. **zone cu o dezvoltare explozivă**, caracterizate printr-o creștere pozitivă rapidă, o masivă restructurare industrială, o accelerare a dezvoltării serviciilor adresate micilor întreprinzători și o privatizare cu rezultate notabile. În acest grup sunt cuprinse regiuni caracterizate drept mari aglomerări urbane, cum ar fi Varșovia, Wrocław, Gdańsk, Cracovia, Łódź sau Szczecin; **regiunile de vest** ale Poloniei sunt capabile acum să valorifice la maximum apropierea de țările vestice;
2. **regiuni slab dezvoltate, cum sunt cele din est**, caracterizate printr-o dinamică economică negativă și care sunt vizibil rămase în urmă și mai slab populate. Procesele de transformare se desfășoară relativ încet în aceste regiuni, iar apropierea de Comunitatea Statelor Independente nu reprezintă un stimul pentru ele;
3. **vechile regiuni industrializate**, caracterizate, în general, prin structuri încă influențate de fostele planuri economice centralizate, au fost afectate negativ de restructurare și sunt în declin: Silezia de Sus este una din regiunile-obstacol în calea transformării Poloniei, la acest fapt contribuind și voința politică, voință care influențează actualul proces.

Polonia este un caz caracteristic țărilor Europei centrale și de est în care imperativele reformei politice și macroeconomice au devansat cu mult pe cele ale politicii regionale.

Anterior, în Polonia nu era formulat un concept clar și complex de politică regională, iar aspectele regionale ale politicilor economice și sociale sunt, și în prezent, ca și inexistente. Cu toate acestea, profilul politicilor și al dezvoltării regionale a fost conturat între anii 1994-95, când s-au creat o serie de comitete de acțiune și subcomitete pentru a examina problema în cauză.

Una dintre numeroasele probleme referitoare la politica regională poloneză este cea instituțională: în anul 1998, nu exista nici un organism care să coordoneze acest segment al politicii.

În mod tradițional, Comisia Centrală pentru Planificare definea conceptele dezvoltării regionale, însă ea nu deține astăzi puterea administrativă de a reprezenta guvernul în acest domeniu, deși, mai recent, acest subiect a fost luat în considerare și dezbătut și noi organizații au fost create în acest scop. În general, câteva dintre ministerele poloneze aplică propriile lor "politici regionale" și din această cauză sunt afectate de o slabă coordonare.

Ministerul Muncii și Politicii Sociale s-a evidențiat ca una dintre principalele instituții guvernamentale ce acționează în zona politicii regionale. Politica pieței forței de muncă înlesnește identificarea zonelor cu probleme speciale în care se cere intervenit cu ajutorul instrumentelor economice specifice, susținute prin fonduri guvernamentale alocate proiectelor de infrastructură derulate în regiuni amenințate de șomaj masiv. Distribuirea ajutorului financiar către aceste regiuni este determinată deci de nivelul ratei șomajului la nivel regional, dar și de presiunea exercitată de către comunitatea locală asupra guvernului central.

Dezvoltările instituționale de dată recentă au condus la constituirea a 61 de agenții de dezvoltare regională în sarcina cărora cad o serie de funcții legate de asistență în formularea strategiilor de dezvoltare regională, de acordarea de servicii de consultanță, precum și de cooperarea financiară cu sistemul bancar.

La nivel național, Agenția Poloneză pentru Dezvoltare Regională (PARR), înființată în anul 1993, oferă servicii de pregătire profesională, susținere destinată dezvoltării infrastructurii, dar și coordonarea programelor la nivel central. Obiectivul PARR este de a dezvolta, încuraja, susține și urmări pas cu pas dezvoltarea economică regională împreună cu agențiile de resort.

De asemenea, structurile administrativ-teritoriale au suferit modificări față de anul 1989. Reprezentantele guvernamentale la nivel comunal rămân încă foarte slabe, iar cele 49 de voievodate (provincii) sunt din ce în ce mai dependente de puterea centrală. Se constată un vid politic și instituțional între comune și provincii (înainte vreme ocupat de nivelul intermediar numit "powiat"), iar voievodatele actuale sunt prea mici teritorial pentru nenumăratele sarcini care le revin.

De data recentă s-a conturat ideea unei structuri noi, descentralizate, formate din 12-13 unități în care autoritatea guvernamentală locală să fie aleasă direct. La nivelul administrativ următor ar fi 200-250 de districte și circa 2.500 de comune.

Ungaria

La nivel regional, Ungaria este caracterizată printr-o anumită omogenitate etnică, lingvistică și istorică, o tradiție federalistă și regionalistă slabă, o structură urbană axată în principal pe Budapesta și o împărțire clară pe axa nord-est, regiunile estice beneficiind de condiții de dezvoltare mai puțin favorabile. De curând, contrastele s-au accentuat; Marea Câmpie Panonică rămâne o zonă predominant agrară, pe care încercările de industrializare din anii '60 și '70 nu au reușit s-o schimbe.

Examinarea districtelor din regiunile ungare relevă opt tipuri de regiuni, grupate în trei mari categorii:

1. *Regiuni cu potențial economic mare:* axe și poli dinamici (Budapesta și zonele de frontieră, cele mai întinse centre districtuale și axa Dunării), regiunile situate de-a lungul graniței cu Austria, regiunile turistice și regiunile industrializate.
2. *Regiuni în criză:* ariile de la periferie (nord-estul Ungariei, granițele de la est), regiunile rurale și regiunile cu industrii în declin.
3. *Regiuni cu perspective nesigure de viitor:* zonele urbane instabile (de frontieră reprezentate de orașele mici și cele situate în Marea Câmpie, în districtul Pesta).

Interesul pentru dezvoltarea teritorială armonioasă a debutat în anii '90, prin înființarea Ministerului Mediului și Politicii Regionale (reorganizat ulterior în anul 1992), cu constituirea Fondului pentru Dezvoltare Regională și cu desemnarea zonelor care necesitau susținere financiară. Cu toate acestea, lipsa unei strategii și a unui nivel administrativ intermediar au determinat anumite întârzieri și discordanțe între acțiuni.

În perioada 1990-1994, politica de dezvoltare regională s-a axat în special pe eradicarea sărăciei și creșterea nivelului de trai în regiunile cu probleme (prin crearea de utilități minim necesare), dar acest fapt a influențat destul de puțin dezvoltarea potențialului existent.

În martie 1996, a fost adoptată o nouă lege a dezvoltării regionale și amenajării teritoriului, care are, în principal, următoarele obiective:

- realizarea unui cadru favorabil creșterii economice pe întreg teritoriul;
- reducerea disparităților dintre capitala țării și celelalte regiuni.

Principiile de bază ale noii legi de dezvoltare regională sunt în concordanță cu cele ale UE și stipulează, de asemenea, competențele și sarcinile organizațiilor centrale, regionale și locale care activează în domeniu.

Structura administrativ-teritorială este formată din guvernul central, autorități guvernamentale districtuale și locale, oferind o autonomie reală autorităților locale, care sunt însă deosebit de fragmentate.

Începând din anul 1989, se observă un proces semnificativ de fragmentare a autorităților locale guvernamentale, proces care a dus numai în 1990 la dublarea numărului acestora, ceea ce a însemnat ineficiență și lipsă de rezultate efective. Același proces s-a observat și la nivel districtual, deși, printr-un amendament la legea privind autoguvernarea adoptată în anul 1994, s-a redefinit rolul autorității guvernamentale districtuale, încercându-se astfel crearea unui cadru eficient de elaborare a orientărilor de bază ale programelor de politică regională și descentralizarea competențelor în domeniu. Se așteaptă ca puterea economică la acest nivel să fie demonstrată în viitorul apropiat, în același timp cu rezolvarea problemelor ridicate de necesitatea raționalizării structurilor teritoriale.

Republica Cehă

Structura economică foarte diversificată și impactul diferit pe care l-a avut tranziția au determinat, în Republica Cehă, un ansamblu de probleme la nivel regional, specifice anumitor regiuni și care au tendința de accentuare. Putem identifica următoarele regiuni:

- Praga ocupă cea mai favorabilă poziție în ceea ce privește dezvoltarea economică, datorită așezării sale în Boemia Centrală, precum și rolului său administrativ - cheie, de centru financiar și de producție,
- Boemia Centrală a beneficiat din plin de vecinătatea cu Praga, aici dezvoltându-se noi așezări, populația migrând astfel din alte zone. Sectorul agricol este foarte dezvoltat și a beneficiat în ultima vreme de investiții majore din partea investitorilor străini (Volkswagen, Philip Morris, Procter and Gamble etc.),
- Boemia de Sud este o zonă agricolă, cu un număr redus de locuitori (mai puțin de 700.000). Recent, s-a folosit din plin apropierea de Austria și au fost derulate o serie de programe comune,
- Tot cu o populație redusă, Boemia de Vest își aduce o importantă contribuție la economia Cehiei, prin existența Uzinelor Skoda și a celor Pilsen-Urquel situate în Plzen, al patrulea mare oraș al Cehiei. Partea de vest a Boemiei de Nord reprezintă cel mai mare bazin minier de cărbune și, de asemenea, aici funcționează și câteva din marile combinate. Cu toate acestea, în prezent, Boemia de Nord se confruntă cu mari probleme de mediu și cauzate de industrializarea masivă,
- Moravia de Nord, a doua regiune a Cehiei, în ceea ce privește numărul de locuitori, cuprinde și ea o serie de mine importante și industrie grea, care sunt în plin proces de reconversie (mai ales în bazinul carbonifer Ostrava). Ca urmare a unei ratei foarte mari a șomajului, se constată un masiv proces de migrare a populației către alte zone, proces cu tendințe de accentuare în viitor,
- Boemia de Est este o zonă agrară, cu sol fertil de-a lungul râului Labe (Elba), dar și una industrială. Regiunea este caracterizată prin cel mai scăzut venit și salariu pe cap de locuitor din Cehia,

- Moravia de Sud este cea mai întinsă și cea mai populată regiune a Cehiei. Brno, cel mai mare oraș din regiune, are mai multe uzine, iar Zlin, al doilea mare centru din zonă, este bine-cunoscut pentru fabricile de încălțăminte Bata. Districtul Znojmo, ce se întinde de-a lungul graniței cu Austria are o agricultură bine dezvoltată, dar și o rată mare a șomajului.

Reluarea legăturilor cu Germania și cu Austria a avut efecte pozitive asupra zonelor de graniță stimulând creșterea economică, apariția de întreprinderi mici și mijlocii, turismul și deschiderea fostelor zone eminamente militare către dezvoltare economică. Efecte negative majore s-au observat în urma divizării Cehoslovaciei și acestea și-au pus amprenta pe legăturile de afaceri, pe limitarea posibilităților sau a ocaziilor ce ar fi dus la dezvoltarea de noi afaceri, precum și la izolarea unor companii din zonele de graniță nou-create.

La sfârșitul anului 1992, au fost aprobate la nivel guvernamental principiile politicii economice regionale. Scopul principal al acestei politici este dezvoltarea **"zonelor problemă"**, prin susținerea directă a activităților întreprinderilor mici și mijlocii și prin dezvoltarea infrastructurii. În practică, acest lucru se concretizează în principal prin susținerea financiară a întreprinderilor mici și mijlocii.

Și în Republica Cehă, de asemenea, regiunile cu probleme și sistemul programelor pentru susținerea IMM sunt modificate anual. Schema denumită REGION oferă suport suplimentar (sub forma unor împrumuturi cu dobânda de 4%), în limitele programelor existente pentru IMM-urile din zone cu nevoi speciale.

Comunitățile sunt, în prezent, singurul nivel sub-național pentru care autoritatea locală este aleasă, nu desemnată, iar regiunile și districtele nu au putere politică. Deși este unanim recunoscută necesitatea existenței autorităților regionale, nu s-a ajuns la un consens în ceea ce privește numărul, rolul și situarea acestor organisme.

Se conturează trei tendințe principale: structurarea teritorială în 17 regiuni, însă la nivel guvernamental apare obiecția principală, și anume aceea cu privire numărul prea mare de regiuni cu suprafețe relativ mici; o altă tendință implică o structură cu 13 regiuni, similară cu cea existentă în Cehia anilor 1946–1960, sau o structură cu nouă regiuni, care ar urma să păstreze delimitările regionale actuale, dar cu crearea unei noi regiuni (Moravia Centrală).

Slovacia

În Slovacia se disting trei tipuri de regiuni-problemă:

- Slovacia de Nord (Cadca, Dolny Kubin, Stara Lubovna, Svidnik), o regiune cu rezultate economice relativ slabe și cu o creștere demografică mare;
- partea sudică a Slovaciei Centrale (Velky Krtis, Lucenec, Rimavska Sobota), o regiune cu potențial economic limitat, cu o infrastructură sub-dezvoltată și cu indicatori demografici în scădere;
- partea estică a Slovaciei Centrale (Prievidza, Spisska Nova Ves, Roznava), dominată de industria extractivă, regiune care traversează un proces de transformare structurală.

În anul 1997, regiunile cu probleme reprezentau 26,7% din teritoriul Slovaciei și 19,5% din populația acesteia, având o contribuție de numai 10,3% la crearea PIB-ului.

Situația regiunilor de la granița cu Austria și cu Republica Cehă este mai favorabilă dezvoltării economico-sociale, acestea înregistrând o continuă și rapidă creștere economică, adaptându-se ușor la noile condiții economice, cu ușoare semne de descreștere a adaptabilității de la vest către est.

Cele mai favorabile condiții de creștere economică sunt înregistrate în: Bratislava, districtul Bratislava, Senica, Trnava, Galanta, Dunajská Streda și în districtele situate de-a lungul râului Váh. Aceste regiuni dețin o bază industrială multisectorială, combinată cu accesul direct la drumurile principale și la râurile exploatabile; regiunile enumerate au atras 70% din investițiile străine din Slovacia.

Tranziția economică și politică prin care trece Slovacia a determinat renașterea spiritului local și regional, precum și apariția unor disparități regionale.

De o mare importanță în abordarea regională din Slovacia sunt zonele de graniță ce includ 25 din cele 38 de districte situate pe una sau alta dintre granițe. Se așteaptă ca disparitățile regionale să se accentueze în viitor, proces care va face ca regiunile rămase în urmă să fie din ce în ce mai dezavantajate de condițiile nefavorabile. Pentru ca procesul să fie stopat și modificat spre binele zonelor în cauză, este necesară intervenția masivă a statului.

Datorită faptului că nu există competențe de autoguvernare la nivel regional, aplicarea unor politici de dezvoltare regională este greu de pus în practică. Sarcina de coordonare a dezvoltării regionale revine în prezent celor 38 de agenții guvernamentale districtuale, care sunt direct subordonate Agenției de Dezvoltare a Strategiei pentru Știință, Societate și Tehnologie.

Statul susține câteva districte în care rata șomajului este deosebit de ridicată și unde un număr din ce în ce mai mare de organizații regionale de voluntari operează în domeniu.

Slovenia

În Slovenia, ca urmare a procesului de tranziție care cuprinde întreaga activitate economico-socială, sunt afectate în principal următoarele regiuni:

- Podravska, Zasavska, Posavska și Koroska, specializate în industria grea, dar și în ramuri cum sunt textilele, chimia sau industria de utilaj greu. Aceste regiuni depindeau în trecut de piața de desfacere iugoslavă și au costuri asociate uriașe, cum ar fi cele referitoare la protecția mediului;
- Pomurska este regiunea cea mai puțin dezvoltată din punct de vedere agricol, afectată de depopulare și incapacitate de a surmonta diferențele prin turism (așa cum s-a întâmplat în alte zone ale Sloveniei).

Altfel stau lucrurile în cazul regiunilor în care există un sector terțiar dezvoltat, unde s-au înregistrat foarte puține probleme de adaptare:

- Slovenia Centrală (inclusiv Ljubljana), Obala-Krška și Gorenjska au beneficiat de pe urma activităților turistice, comerciale și de servicii;
- Goriska Dolenjska este o zonă predominant agricolă, cu un sector turistic foarte bine dezvoltat și care nu a avut prea multe probleme de adaptare ca urmare, în mare parte, a lipsei coloșilor industriali.

Măsurile de politică regională au fost prezente în Slovenia încă din anul 1971, iar în decembrie 1990, a fost promulgată o nouă lege pentru dezvoltarea zonelor cu pericol de scădere demografică.

Principalele obiective ale politicii regionale actuale sunt îmbunătățirea condițiilor de muncă și viață în zonele rurale, în așa fel încât să se prevină tendințele de migrare către alte zone, precum și crearea de posibilități noi de obținere a unor venituri în regiunile descrise anterior. Utilizarea eficientă a resurselor locale și implicarea populației de aici sunt principalele atuuri ale Sloveniei în aplicarea politicii regionale. Probleme complexe și acute ale restructurării industriale au fost tratate mai mult sectorial decât regional.

O nouă lege pentru dezvoltarea regională este în curs de pregătire, lege care va extinde preocupările actuale și în alte direcții, nu doar în cea demografică, așa cum s-a făcut până acum. Proiectul legii definește trei domenii prioritare în care se vor concentra resursele, echivalentul zonelor-obiectiv doi și trei și al zonelor de graniță.

Cele 148 de comune reprezintă unitatea administrativă de bază subordonată guvernului central, însă este evidentă necesitatea reorganizării administrative, în ciuda reformelor din ultima vreme care au experimentat diferite formule. În prezent, nu există un nivel administrativ intermediar, deși sunt trasate din rațiuni de planificare teritorială 12 regiuni, ceea ce reprezintă un obstacol în calea aplicării politicii regionale și a principiilor parteneriatului.

Bulgaria

Dimensiunea regională a schimbării structurale în Bulgaria a fost determinată de doi factori principali: intensitatea crizei economice resimțită în mod diferit în spațiul bulgar și diferențele în capacități de adaptare la noile condiții impuse de economia de piață. Rezultatul a fost apariția a trei grupe de regiuni:

- orașul Sofia, zonele Sofia, Burgas și Haskovo - regiuni cu potențial economic deosebit și cu o mare capacitate de adaptare, caracterizate printr-o structură economică multifuncțională și diversificată, printr-o situație geografică foarte favorabilă, printr-o infrastructură dezvoltată și un potențial latent semnificativ;
- grupa Plovdiv, Varna și Ruse - regiuni cu potențial ridicat, dar cu o capacitate scăzută de adaptare, zone în general industrializate și cu o agricultură relativ dezvoltată, cu poziție geografică favorabilă, cu o rețea de transporturi satisfăcătoare și cu o capacitate de cercetare adecvată;
- grupa Montana și Lovech - regiuni nepregătite încă pentru tranziție, caracterizate printr-o acută lipsă de resurse financiare, precum și printr-o slabă intervenție a statului, care a atras după sine probleme, cum ar fi depopularea, criza economică acută, alunecarea spre periferie, dezechilibru structural.

În ultimii doi ani, a fost pusă la punct Strategia pentru dezvoltarea regională, menită să fundamenteze efortul de integrare europeană a țării, care cuprinde obiective și sarcini ce revin atât statului, cât și regiunilor în drumul lor către structurile UE.

În acest document sunt subliniate necesitatea echilibrării investițiilor publice, reducerea diferențelor între regiuni, aplicarea strategiilor de restructurare regională și sprijinirea inițiativelor trans-frontaliere.

De asemenea, în ultima perioadă, a fost sprijinită cercetarea menită să pună la punct planuri de dezvoltare pentru fiecare zonă în parte (litoralul Mării Negre, regiunile de graniță, regiunile deluroase, malurile Dunării), precum și înființarea unui fond de dezvoltare și pregătire de studii analitice. O structură administrativă nouă este în curs de proiectare de către Consiliul pentru Politică Regională, direct subordonat Consiliului de Miniștri.

Obstacolul principal în calea implementării politicii regionale îl reprezintă carențele unui cadru legislativ adecvat, abia în anii 1997-98, politica regională devenind o prioritate guvernamentală.

Adoptarea de legi în acest sens a început cu anul 1994 și a însemnat începerea reformei administrative și a autorităților locale guvernamentale. Actele normative din 1994 au amendat și adăugat noi dispoziții la Legea autorității guvernamentale locale și Administrației Publice Locale din 1991, întărind astfel rolul guvernului. Municipaliitățile sunt unitățile administrative în mână cărora se concentrează puterea

guvernamentală locală, în timp ce conducerea la nivel statal și sub-național este delegată regiunilor. La nivel regional, autoritatea nu este aleasă, ci desemnată.

Estonia

Situația dezvoltării regionale în Estonia indică o divizare centru-periferie și pe axa est – vest; în acest sens se pot distinge următoarele zone:

- Talin - are o poziție dominantă, cuprinzând mai mult de 50% dintre întreprinderile din Estonia și atrăgând cea mai mare parte a investițiilor străine. Rata de înființare de noi întreprinderi (problema critică pentru procesul dezvoltării regionale), este mult mai ridicată la Talin și în regiunile vestice ale Estoniei și Parnu. Reorientarea economiei a mărit șansele de dezvoltare a porturilor de pe coasta de vest;
- regiunile estice, caracterizate în principal printr-un sector agricol preponderent, au pierdut legăturile cu fosta Uniune Sovietică, ca urmare a proclamării independenței, rezultatul fiind nenumăratele probleme de graniță cu Rusia și cu politica rusă privind frontierele. Aceste regiuni sunt caracterizate printr-o forță de muncă slab calificată și îmbătrânită, precum și printr-o rată înaltă a șomajului. Militarizarea unor zone ale Estoniei și organizarea agriculturii în întreprinderi mari a făcut foarte dificilă reconversia forței de muncă și redistribuirea acestora.

La sfârșitul anului 1994, a fost aprobat un concept de dezvoltare regională printr-un act care stipula că aceasta trebuie să ia în considerare inițiativa locală și utilizarea resurselor locale. A fost creat Fondul pentru Dezvoltare Regională în scopul soluționării problemelor apărute ca urmare a lipsei creditelor în zonele slab dezvoltate economic și în cele de frontieră.

În anul 1995, a fost înființat Consiliul pentru Politică Regională, format din reprezentanți ai instituțiilor guvernamentale centrale și regionale, desemnate să coordoneze politica regională. De asemenea, au fost aprobate 6 programe de dezvoltare regională care cuprind următoarele tipuri de regiuni: districtele din zonele periferice: insulele, satele, așezările mono-funcționale, zonele de frontieră și zona Ida-Virumaa.

Cele 16 districte reprezintă principalul nivel sub-național în Estonia. Administrația locală a municipalităților și orașelor a decis gruparea în asociații regionale la nivel districtual, fapt ce formează un al treilea nivel administrativ, în cadrul căruia operează 254 de autorități guvernamentale locale. Acestea se află în legătură permanentă și sunt conectate prin intermediul a trei organisme separate (Asociația Orașelor din Estonia, Uniunea Districtelor din Estonia și Uniunea Estoniană pentru auto-guvernare).

Letonia

Problema dezvoltării regionale este destul de importantă în Letonia, cu toate că suprafața țării este mică. Letonia se compune din 568 de unități administrativ-teritoriale de bază, cuprinzând 79 de orașe și 492 de unități rurale denumite "*pagaste*". De asemenea, există un sistem de guvernare locală cuprinzând două niveluri, cu 7 orașe subordonate direct statului și alte unități teritoriale împărțite în 26 de districte.

Potențialul de dezvoltare diferă într-o proporție foarte mare de la o regiune la alta. Fiecare regiune are un alt potențial economic de dezvoltare, ca urmare a deciziilor

care se luau la nivel central în legătură cu planificarea industrializării țării, dar și a migrării populației către zonele industrializate.

Dat fiind faptul că multe dintre aceste zone erau subvenționate de guvernul sovietic, majoritatea lor a încetat să mai existe sau să mai producă în urma proclamării independenței Letoniei, ceea ce a însemnat pierderea aproape totală a bazei economice în multe orașe și comunități rurale.

În aceste condiții, se pot distinge două tipuri de regiuni:

- capitala țării, Riga, unde se concentrează majoritatea populației și a activităților economice, suprapopulată și afectând negativ alte zone, acum depopulate și cu o independență economică în continuă scădere;
- Letonia de Est (regiunea Latgale), care se confruntă cu mari probleme economice, cu un potențial scăzut, resurse naturale puține, nivel educațional slab și încă foarte dependentă de Rusia.

Unele acțiuni de politică regională au fost propuse de Ministerul Protecției Mediului și Dezvoltării Regionale încă din anul 1995.

Problemele regionale se regăsesc și în alte concepte de dezvoltare sectorială. De asemenea, ca și în alte țări ale CEE, și în Letonia se pune serios problema îmbunătățirii cadrului legal și instituțional din domeniul dezvoltării regionale.

Documentele și conceptele conturate în prezent nu sunt suficient de detaliate, de aceea măsurile de politică regională au fost luate mai mult ad-hoc și au fost atașate unor programe generale de dezvoltare, cum ar fi programul de investiții publice din 1995-1997.

Alte programe de aceeași natură au fost:

- programul pentru dezvoltarea regiunii Latgale (derulat sub auspiciile programului național de dezvoltare rurală);
- reforma finanțelor autorităților locale;
- programul de stimulare a IMM în regiunile mai puțin favorizate.

Reforma teritorială a municipalităților este așteptată în viitorul apropiat, ceea ce va însemna reducerea în mod drastic a numărului lor. În acest moment, autoritățile locale beneficiază de stimulente financiare slabe pentru a accelera dezvoltarea economică la acest nivel, iar problema trebuie să-și găsească o rezolvare rapidă.

Lituania

În această țară nu se manifestă acut discrepanțele între regiuni, datorită întinderii sale și programelor de dezvoltare uniformă a regiunilor, programe care datează de mai mult timp. Cu toate acestea, nu se poate spune că nu există dezechilibre.

Se distinge, în principal, la fel ca în majoritatea țărilor aflate în această parte a Europei, doi poli de dezvoltare/subdezvoltare:

- Lituania de Est (Utena și părți ale provinciilor Vilnius și Alytus), unde supraviețuirea pe baze exclusiv tradițional-agricole este foarte dificilă, în ciuda subvențiilor la scară mare;
- regiunile cu potențial economic pozitiv, situate în punctele nodale ale infrastructurii de transporturi, cum ar fi portul Klaipeda sau intersecția celor două coridoare trans-europene de transport de la Kaunas.

În prezent, nu există nici un fel de politică regională în curs de aplicare în Lituania, deși programele de dezvoltare sectorială înglobează și asemenea aspecte. Unul dintre ele are ca obiectiv deschiderea a trei zone economice libere la Kaunas, Klaipeda și Šiauliai.

Se consideră că nivelul actual al discrepanțelor regionale nu garantează aplicarea programelor orientate spațial. O nouă reformă administrativă, așa cum de altfel prevede Constituția, va crea 10 provincii "apskritis" cu scopul de a delega unele funcții ministeriale la nivel de provincie. Structura existentă cuprinde nivelul consiliilor municipale (8 orașe, 44 de regiuni) și al municipalităților și probabil că va fi menținută.

7.3. Tendințe actuale în dezvoltarea regională în țările candidate⁸⁵

Dezvoltarea regională este un concept relativ nou în politica regională a țărilor candidate la aderarea în structurile comunitare.

Inițial, politica regională a acestor țări era asimilată planificării regionale centralizate și dimensiunii regionale din Planurile Naționale Unice și Sectoriale. După 1990, politicile regionale au făcut pași importanți pe drumul afirmării poziției lor deloc de neglijat în cadrul unei politici naționale. Inițiativele de dezvoltare regională au fost, de asemenea, umbrite de alte măsuri macroeconomice, de disputele între ministere, de lipsa resurselor financiare și a necesității reformării structurilor administrativ-teritoriale.

O analiză comparativă a situației dezvoltării regionale din aceste țări indică existența unor tendințe comune diferitelor regiuni, având în vedere amploarea dimensiunii regionale, dar și slaba preocupare a guvernelor respective: lipsa politicilor regionale adecvate noilor condiții, lipsa structurilor instituționale necesare dezvoltării regionale, problemele administrativ-teritoriale nerezolvate.

Planuri și concepte adecvate subiectului au început să fie puse la punct în majoritatea țărilor CEE. Cu toate acestea, administrațiile guvernamentale sunt încă în procesul de documentare a nevoii de dezvoltare regională. Pe lângă aceasta, resursele financiare sunt extrem de limitate, bineînțeles, cu excepția susținerii venite din partea PHARE și a fondurilor bilaterale. Ca urmare, guvernele centrale nu au ajuns încă să implementeze politicile regionale pe baze sistematice, adică urmând niște obiective clare sau beneficiind de instrumente și mecanisme specifice.

Excepția o constituie Ungaria, unde funcționează un sistem special care să ajute la definirea corectă a regiunilor eligibile pentru finanțare din partea Fondului pentru Dezvoltare Regională, în special pentru lucrări de îmbunătățire a infrastructurii.

Pentru stimularea dezvoltării regionale au fost oferite fonduri și asistență tehnică Sloveniei și Republicii Cehe prin programul numit **REGION**⁸⁶.

În aceste condiții, Uniunea Europeană face eforturi deosebite pentru primirea noilor membri, alocând sume importante în vederea diminuării disparităților regionale. Astfel, în ianuarie 2001, cel de-al doilea Raport asupra coeziunii economice și sociale s-a concentrat și asupra viitorului Uniunii Europene extinse (UE-27). Situația de ansamblu ce se va crea a fost cel mai bine exprimată de cuvântul de deschidere rostit de Michael Bernier: "*Nevoia unei politici regionale nu va dispărea o dată cu extinderea. Dimpotrivă, adâncirea disparităților economice și social, va fi o justificare suplimentară pentru intervenția UE, pe baza acelorași principii și cu aceleași ambiții pentru actualele, ca și pentru viitoarele state membre*".

⁸⁵ Începând cu anul 2004, numai Bulgaria și România vor mai purta titlul de țări candidate (la care eventual se vor adăuga Turcia și Croația). Aderarea Bulgariei și României este preconizată pentru anul 2007.

⁸⁶ Program care se adresează inițiativelor îndreptate către întreprinderile mici și mijlocii (IMM) prin fondul principal, dar și prin subvenții suplimentare pentru un număr restrâns de regiuni.

Poziția comună exprimată are la bază solidaritatea Uniunii Europene cu statele în curs de aderare, solidaritate ce va acționa și după aderare. Astfel, cadrul financiar adoptat în perspectiva aderării a zece noi membri în anul 2004 prevede pentru acțiuni structurale 7067 milioane euro (în 2004), 8150 milioane euro în anul 2005 și 10350 milioane euro în 2006 (Agenda 2000). Noile state vor beneficia de un ajutor pe locuitor de 137 euro (în anul 2006), ceea ce reprezintă 2,5% din PIB-ul acestora. Această sumă este sensibil superioară celei oferite de instrumentele de pre-aderare (ISPA, SAPARD, PHARE), care nu reprezintă mai mult de 0,5% din PIB și, de asemenea, relativ mai mare decât sprijinul primit de cele 4 state membre beneficiare ale Fondurilor Structurale, care reprezintă 1,6% din PIB-ul acestora, deși în termeni absoluți reprezintă 231 euro/cap-locuitor⁸⁷.

În concluzie, putem aprecia că Uniunea Europeană a dezvoltat o strategie coerentă de integrare a țărilor din Europa Centrală și de Est, în scopul diminuării impactului procesului de extindere pentru toate părțile implicate.

⁸⁷ Pre-Accession Impact Studies – EU Cohesion Policy and Romania's Regional Economic and Social Development – Institutul European Român & Uniunea Europeană, București, 2002.

CAPITOLUL 8. Regiunea – unitate de bază a politicii de dezvoltare regională în România

Așa cum s-a menționat anterior, regiunea reprezintă elementul fundamental al politicii de dezvoltare regională, asupra căreia se acționează prin politicile și strategiile de dezvoltare, se definesc obiectivele, măsurile și instrumentele pentru îndeplinirea lor, se aplică metode și modele de dezvoltare, se fac previziuni și scenarii etc.

În România, regiunile nu au caracter administrativ (au rol de planificare); potrivit Legii nr.151 privind dezvoltarea regională în România, regiunile de dezvoltare sunt definite ca fiind "zone ce corespund unor grupări de județe, constituite prin asocierea voluntară a acestora pe bază de convenție semnată de reprezentanții consiliilor județene și, respectiv, ai Consiliului General al Municipiului București; regiunile constituie cadrul de concepere, implementare și evaluare a politicilor de dezvoltare regională, precum și de culegere a datelor statistice specifice, în conformitate cu reglementările europene emise de Eurostat pentru nivelul al doilea de clasificare teritorială, NUTS II, existent în Uniunea Europeană".

8.1. Scurt istoric al evoluției regiunilor în România

Despre regiune privită ca unitate administrativ-teritorială distinctă, în România, s-a vorbit încă din secolul 19. Putem aminti aici acele "unități supra județene" propuse de Barbu Catargi în anul 1862, care nu au fost înființate niciodată, sau reorganizarea administrativă propusă în anul 1909 prin care se prevedea înființarea unor regiuni prin asociere spontană a județelor, dar care, ulterior, nu s-a promovat și aplicat. De asemenea, pot fi menționate proiectele inițiate în anii 1912 de Petre Carp, care propunea înființarea a 6 regiuni (nu s-a aprobat), și, în anul 1921, de Constantin Argentoianu privind înființarea unor regiuni în scopul promovării inovațiilor tehnice, administrative și economice (dar și acesta nu a fost aplicat niciodată).

În anul 1925 a fost aprobată Legea Unificării Administrative, care introducea posibilitatea ca județele să se poată asocia în "regiuni" atunci când aveau anumite interese comune. Aceste regiuni erau conduse de un Consiliu de Conducere stabilit de delegați desemnați din fiecare județ.

Având ca obiectiv declarat organizarea mai eficientă a serviciilor publice, Legea pentru Organizarea Administrației Locale aprobată în anul 1929 a constituit prima lege care a încercat să introducă o descentralizare reală a structurilor administrativ-teritoriale din România cu toate că aplicarea sa ulterioară nu a fost în spiritul celor stabilite inițial prin lege. Ca urmare a aplicării acestei legi, s-au înființat șapte centre ale administrației locale și inspecției (cu sedii la București, Cernăuți, Chișinău, Cluj, Craiova, Iași și Timișoara), care după numai un an au fost desființate.

În anul 1938 a fost promulgată o nouă Constituție prin care se realiza un nou tip de organizare politică a Statului Român. Acest nou tip de organizare permitea legislativului să decidă asupra administrației teritoriale a statului. Legea Administrativă aprobată în august 1938 stabilea un nou tip de regiune în România, denumită "ținut"⁸⁸. Astfel, au fost înființate 10 ținuturi ca "circumscripții administrativ-teritoriale" cu personalitate juridică și cu o dublă misiune: supervizarea acțiunii

⁸⁸ Valeria Paola Valeri, Regiunile administrative în istoria României 1862-2002.

serviciilor autorităților centrale în regiune și reprezentarea și apărarea intereselor locale pe baza principiului descentralizării (au fost înființate zece ținuturi: Olt, cu reședința în Craiova, Bucegi (București), ținutul Mării (Constanța), ținutul Dunărea de Jos (Galați), Prut (Iași), Mureș (Alba Iulia), Someș (Cluj), Timiș (Timișoara), Nistru (Chișinău) și Suceava (Cernăuți).

Prima re-organizare teritorial-administrativă după război a fost aprobată în 1950. În anul 1968, ținuturile au fost desființate și au fost înființate județele, împreună cu municipalitățile, orașele, comunele și satele fără subordonare administrativă unele față de altele.

Reforma administrativă de după război s-a concretizat într-o serie de legi și decrete, după cum urmează:

- ❖ Legea pentru subdivizarea economico-administrativă (raionarea) a teritoriului Republicii Populare România (1950) – această lege introduce pentru prima dată definirea regiunii ca unitate administrativ-teritorială (legile anterioare privind organizarea administrativ-teritorială evitasera menționarea termenului „regiune”). Regiunile aveau la bază caracteristici social-economice comune; de asemenea, ele trebuia să sprijine direct organele centrale de stat în implementarea politicii partidului și statului. Sistemul administrativ avea la bază trei niveluri: regiunea, raionul și comuna/orașul. Principiile fundamentale ale legii erau enunțate în art. 1: asigurarea dezvoltării industriei și agriculturii în scopul ridicării nivelului de trai al oamenilor muncii, apropierea administrației de stat de oameni, asigurându-se rolul politic conducător al clasei muncitoare (munca industrială) și întărirea alianței lucrătorilor din industrie cu lucrătorii din agricultură. Unitățile administrativ-teritoriale erau: 28 de regiuni, 177 de raioane, 4052 de comune, 148 de orașe (dintre care 8 subordonate direct republicii și 140 de orașe subordonate respectivei regiuni). Deși cele 28 de regiuni înlocuiesc cele 58 de județe existente anterior, numărul acestora era încă prea mare pentru a obține un anumit nivel de independență economică și specializare și pentru a permite o gestionare eficientă.
- ❖ După numai doi ani de la legea amintită mai sus, printr-un Decret publicat în "Monitorul Oficial" din septembrie 1952, se aduc modificări acestei legi în sensul reducerii numărului de regiuni de la 28 la 18 și creșterii numărului de raioane de la 177 la 183 și comune de la 4052 la 4096. De asemenea, ținând cont de populația majoritar maghiară din Transilvania, a fost înființată Regiunea Autonomă Maghiară.
- ❖ În anul 1956 este continuat procesul de reducere a numărului de regiuni, ajungând la 16, și de sporire a numărului de raioane și comune.
- ❖ În anul 1968, Legea nr. 55 privind organizarea administrativ-teritorială a României propune desființarea regiunilor și înființarea de județe (39 de județe) al căror număr va crește, în anul 1981, prin apariția județului Giurgiu.

Putem spune că evoluția modificărilor și transformărilor administrativ-teritoriale ale regiunilor în România continuă până în anul 1998, a când, prin apariția Legii nr.151/1998 (Legea dezvoltării regionale în România), procesul dezvoltării regionale continuă. Noile regiuni se numesc regiuni de dezvoltare sau regiuni statistice, sunt înființate prin asocierea voluntară a județelor, municipiilor și orașelor și corespund unităților statistice NUTS II (Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice) din Uniunea Europeană.

Dezvoltarea regională s-a impus ca un nou vector al politicilor economice și în România ultimului deceniu, dovedindu-se, din ce în ce mai manifest, un instrument eficace de "control", prevenire și combatere a decalajelor care stau în calea integrării și dezvoltării economiei românești.

8.2. Regiuni și zone de dezvoltare în România

Delimitarea regiunilor se poate realiza în funcție de mai multe criterii, iar alegerea unuia sau altuia dintre ele depinde în mare măsură de obiectivele urmărite:

1. **criteriul economic** – acest criteriu oferă posibilitatea decidenților de a afla informații legate de gradul general de dezvoltare a regiunii respective;
2. **criteriul social** – atunci când se are în vedere susținerea anumitor categorii sociale;
3. **criteriul demografic** (de exemplu, zonele depopulate sau cu natalitate scăzută etc.);
4. **criteriul geografic;**
5. **criteriul funcțional.**

De asemenea, există o anumită elasticitate în alegerea criteriilor în funcție de: specificul regional, minimizarea eforturilor și maximizarea efectelor scontate, timpul de referință etc. Alte criterii la care se poate apela sunt următoarele: existența unui echilibru economic minimal, a unității de limbaj, a culturii comune, a aceleiași moșteniri istorice etc.

Subdivizarea unei țări în regiuni și zone de dezvoltare se realizează în scopul înfăptuirii unei guvernări mai democratice și mai eficiente în legătură cu aspecte ale vieții naționale care pot fi descentralizate în mod substanțial. Această subdivizare trebuie realizată ca un proces legal, prin care se conferă puteri și responsabilități juridice autorităților regionale.

Structurarea administrativă (de cele mai multe ori multiplicarea numărului de unități administrative existente) se produce în condițiile în care structura teritorială existentă nu mai corespunde unor necesități actuale de dezvoltare, dar și pentru alinierea la structurile comunitare.

În România, definirea regiunilor de dezvoltare s-a realizat pe baza criteriului integrării funcționale potențiale, înființându-se opt regiuni de dezvoltare în jurul unor centre polarizatoare (Iași, Timișoara, Craiova etc.) care corespund nivelului NUTS II (Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice în Uniunea Europeană). Complementar, s-a ținut seama și de alte criterii, cum sunt: criteriul complementarității resurselor, al activităților economice, sociale, al legăturilor funcționale etc. De asemenea, o regiune nu poate fi definită dacă nu sunt luate în considerare criteriile eficienței economice, ale coeziunii sociale și ale orizontului de timp.

Criterii noi pot fi stabilite pentru a face ca dezvoltarea regională să-și atingă rapid și eficient obiectul de bază, acela al anulării disparităților. Dar aceste disparități economico-sociale există atât între anumite zone, chiar învecinate, cât și între județe, orașe.

În România, structura administrativă formată din județe într-un număr relativ mare (42 de județe, inclusiv Bucureștiul, cu statut special, în calitate de capitală) prezenta mai multe dezavantaje: divizarea posibilelor resurse disponibile în foarte multe direcții (arii-țintă) de dezvoltare, asociată cu lipsa unei economii de scală, determina utilizarea ineficientă a resurselor. În condițiile în care unitatea de bază a politicii regionale a Uniunii Europene este unitatea administrativ-teritorială tip NUTS II (regiune cu aproximativ 2.000.000 de locuitori), România trebuia să se adapteze acestor noi condiții, creându-și unități administrativ teritoriale similare cu cele ale

Uniunii, în vederea implementării unor programe speciale de dezvoltare regională a acesteia.

În România, structura administrativ-teritorială era bazată pe două paliere teritorial-administrative:

- palierul județean – constituit din 42 de județe (inclusiv capitala țării, București), corespunde nivelului statistic regional al UE - NUTS III;
- palierul local – alcătuit din 263 orașe (din care 84 de municipii) și 2688 de comune, niveluri administrative ce corespund nivelului statistic NUTS IV.

Ca urmare a lipsei structurilor de nivel NUTS 2 și a nevoii de atragere a unor fonduri de pre-aderare, în România au fost create structuri teritoriale corespunzătoare structurilor din Uniunea Europeană – regiunile de dezvoltare (acestea nu sunt structuri administrative) formate prin asocierea voluntară a județelor în jurul unor poli de creștere (criteriului funcțional) (Tabelul 8-1).

Tabelul 8-1: Formarea regiunilor de dezvoltare în România

Regiuni	Unități teritorial-administrative	
	Județe	Orașe și comune
Regiuni de dezvoltare	- gruparea județelor învecinate ce pot fi integrate funcțional.	- gruparea orașelor și comunelor cu probleme similare de dezvoltare.
Regiuni statistice	Reprezintă regiuni de dezvoltare utilizate pentru colectarea și analiza datelor teritoriale.	
Arii cu probleme de dezvoltare	Reprezintă grupări de județe, orașe sau comune, altele decât regiunile de dezvoltare, cu probleme speciale de dezvoltare: arii de declin industrial, arii miniere, arii cu grad ridicat de poluare.	

Cele 8 agregate teritoriale nominalizate ca regiuni de dezvoltare, create conform Legii de Dezvoltare Regională nr. 151/1998, sunt următoarele (Harta 1):

- Regiunea 1 - NORD-EST (județele Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava și Vaslui);
- Regiunea 2 - SUD-EST (județele Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Tulcea, Vrancea);
- Regiunea 3 - SUD (județele Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova și Teleorman);
- Regiunea 4 - SUD-VEST (Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt, Vâlcea);
- Regiunea 5 - VEST (Arad, Caraș-Severin, Hunedoara, Timiș);
- Regiunea 6 - NORD-VEST (Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Maramureș, Sălaj, Satu-Mare);
- Regiunea 7 - CENTRU (Alba, Sibiu, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș);
- Regiunea 8 - BUCUREȘTI (Municipiul București și județul Ilfov).

Diversitatea problemelor regionale implică o diversitate corespunzătoare a unităților administrativ-teritoriale asupra cărora, prin politica regională, se acționează direct cu ajutorul unor instrumente economico-financiare specifice (subvenții, scutiri de taxe, alte facilități etc.). Astfel, mai pot fi identificate în cadrul unei regiuni, grupări de județe cu probleme comune de dezvoltare (Harta 6):

- ❖ grupări formate din județe în cadrul aceleiași regiuni, caracterizate prin probleme deosebite cu caracter general sau specific;
- ❖ grupări de orașe sau comune învecinate cu probleme specifice în cadrul aceluiși județ sau din județe învecinate (exemplu: arii în declin industrial, arii cu șomaj ridicat sau afectate de poluare);
- ❖ grupări de orașe sau comune cu probleme similare complexe din cadrul aceleiași regiuni sau din județe învecinate.

Atingerea obiectivului principal al politicii regionale – reducerea disparităților economico-sociale – presupune existența regiunilor de dezvoltare, dar și existența unor arii prioritare. Aceste arii prioritare (sau zone) oferă posibilitatea factorilor de decizie (guvernul, autoritățile locale) de a propune programe specifice de dezvoltare în domeniile sensibile din regiune: industrie, agricultură, șomaj, mediu înconjurător.

Un sector cu probleme deosebite, alături de multe alte sectoare, este sectorul industrial, care, prin impactul pe care îl are asupra nivelului general de dezvoltare al regiunii și asupra imaginii sale în exterior, determină stoparea evoluției dezvoltării regiunilor.

La începutul anului 2001, prin Hotărâre de Guvern⁸⁹, au fost stabilite 11 zone prioritare de restructurare industrială care au potențial de creștere economică. În aceste zone prioritare vor fi implementate programe ale Uniunii Europene, finanțate prin fonduri PHARE, astfel încât impactul în ceea ce privește dezvoltarea să fie maxim (Harta 8).

Zonele de restructurare industrială cu potențial de creștere economică reprezintă concentrări geografice de localități cu întreprinderi aflate în dificultate, cu nivel ridicat al șomajului, probleme de poluare a mediului și care au totodată potențial de creștere economică. Aceste zone dețin concentrări urbane bine delimitate, care au probleme grave de restructurare industrială și concentrări masive de forță de muncă disponibilizată (probleme rezultate din concentrarea masivă a activităților industriale și a forței de muncă în mari întreprinderi - cu peste 1000 de angajați). Alte criterii de delimitare a acestor zone de dezvoltare sunt:

- existența unor grave probleme de poluare;
- existența unor areale cu caracter monoindustrial, lipsite în prezent de posibilitatea de a-și diversifica activitatea, astfel încât să facă pași spre oprirea declinului economic;
- zona selectată să beneficieze de infrastructură de transport (rutier și feroviar) și să fie traversată de culoare de transport european sau să se afle în proximitatea acestora;
- localitățile urbane componente ale zonei să fie tradițional legate prin relații de cooperare, fie ca urmare a acelorași tipuri de activități pe care le realizează, fie ca urmare a complementarității activității lor;
- zona să aibă condiții de comunicare la standarde europene, absolut obligatorii pentru atragerea investitorilor români sau străini; majoritatea localităților componente să dispună de rețele digitale de telefonie;
- zona să aibă resurse care să poată susține realizarea priorităților naționale de dezvoltare regională identificate în Planul Național de Dezvoltare;

⁸⁹ HG nr. 199/2001.

- colectivitățile locale să fie remarcate prin dinamism și preocupare pentru dezvoltarea propriilor localități și îmbunătățirea calității vieții, prin implementarea cu succes a unor programe sau proiecte de dezvoltare.

Zone de restructurare industrială cu potențial de creștere economică, definite pe baza criteriilor de mai sus, sunt prezentate, cu unele caracteristici, în tabelul următor (Tabelul 8-2).

Pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare regională **în aceste zone**, se acționează atât prin forțe proprii locale (programe și strategii de dezvoltare regională), cât și în acord cu politica europeană de coeziune economică și socială.

Politica zonelor de restructurare industrială cu potențial de creștere economică – componentă a politicii de dezvoltare regională a României - lansată în anul 2001, presupune elaborarea și derularea de programe de dezvoltare pentru anumite domenii de activitate și/sau comunități locale și regionale, în vederea realizării unei creșteri economice industriale durabile.

Tabelul 8-2: Zone de restructurare industrială cu potențial de creștere economică, 2000s

Zona	Denumire zonă	Regiunea	Nr. locuitori	Procent din populația României	Nr. localități
I	Zona industrială a Moldovei de Nord-Est	N-E	471,03	2,1	12
II	Zona de industrie complexă a Moldovei Central-Vestice	N-E	598,98	2,7	12
III	Zona industrială a Subcarpaților de Curbură	S-E și N-E	463,12	2,1	9
IV	Zona industrială și de servicii a Dunării de Jos	S-E	672,24	3,0	5
V	Zona industrială a Subcarpaților Munteniei	S	503,47	2,2	13
VI	Zona Industrială a Olteniei Centrale	S-V	542,63	2,4	10
VII	Zona industrială a podișului Mehedinți	S-V	309,61	1,4	11
VIII	Zona industrială a Banatului de Sud și a Bazinului Petroșani	V	589,79	2,6	22
IX	Zona industrial-extractivă a Munților Apuseni	Centru și N-V	350,83	1,6	17
X	Zona de industrie extractivă a Maramureșului și de industrie predominant ușoară a Transilvaniei de Nord	N-V	487,05	2,2	15
XI	Zona de industrie complexă a Transilvaniei Centrale	Centru	773,97	3,4	21
	Total		5.762,65	25,7	147

Sursa: Date de la Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională – Ministerul Dezvoltării și Prognozei, 2001.

Alături de obiectivele principale ale politicii regionale de dezvoltare, aceste zone prioritare au și alte obiective specifice problemelor ce le caracterizează și care presupun concentrări sporite de atenție și fonduri.

De asemenea, în cadrul regiunilor de dezvoltare, au fost identificate și alte zone cu probleme economice și sociale specifice. Aceste zone sunt grupate după cum urmează:

- *zone tradițional subdezvoltate;*
- *zone care trec printr-un declin industrial sever;*
- *zone cu o structură economică fragilă.*

Zonele tradițional subdezvoltate (Harta 9) sunt caracterizate printr-o combinație de rate înalte ale șomajului structural și ponderi mari ale forței de muncă ocupate în agricultură. Acești doi factori sunt corelați în mod semnificativ cu indicatori demografici negativi (o rată a mortalității infantile mai ridicată decât media națională și o tendință a migrării populației spre alte regiuni, în căutare de locuri de muncă). Subdezvoltarea acestor zone este evidențiată și de indicatori privind infrastructura de bază (de exemplu, densitatea căilor ferate) și nivelul investițiilor directe pe locuitor (indicator care aproximează impactul forțelor pieței asupra economiei locale). Acești indicatori se situează mult sub nivelul mediei naționale.

Zonele tradițional subdezvoltate se găsesc în special în următoarele regiuni de dezvoltare: Nord -Est (jud. Botoșani și Vaslui), Sud (jud. Giurgiu și Teleorman), Sud-Vest (jud. Dolj și Olt), Nord-Vest (jud. Maramureș și Bistrița - Năsăud).

Zonele în declin industrial (Harta 10) sunt acele zone în care, în perioada 1992-1998, procesul de tranziție a dus la pierderea unui număr deosebit de mare de locuri de muncă, în special în industriile prelucrătoare și minieră. Perspectivele de dezvoltare a acestor zone diferă substanțial de cele din zonele tradițional subdezvoltate, deoarece nivelul infrastructurii este relativ satisfăcător, iar mecanismele economiei de piață au început să funcționeze. Totuși, în multe cazuri, impactul restructurării industriale asupra pieței forței de muncă a fost atât de puternic, încât există riscul apariției tensiunilor sociale severe și a mișcărilor sociale.

Zone în declin industrial se găsesc în special în următoarele regiuni de dezvoltare: Nord-Est (județele Botoșani și Suceava), Sud-Est (județele Brăila, Buzău), Sud (județele Giurgiu, Dâmbovița, Teleorman, Călărași), Sud-Vest (județele Gorj, Dolj, Olt), Vest (județul Hunedoara), Nord-Vest (județele Maramureș și Cluj), Centru (județul Brașov).

Zonele fragile structural (Harta 11) sunt zonele în care ponderea forței de muncă este preponderent ocupată în industria grea, generatoare de pierderi în economie (metalurgică, minieră și chimică); de asemenea, cea mai mare parte a populației ocupate încă în industrie este dependentă de un singur sector industrial și, de regulă, de o singură mare întreprindere. Acești doi factori se corelează puternic cu un număr mai mic de IMM-uri industriale decât media națională.

Zonele fragile structural sunt zonele care în perioada următoare, pe măsura accelerării procesului de restructurare industrială și a retragerii subvențiilor de stat, devin zone în declin industrial și în care problemele existente se vor înrăutăți și mai mult decât în prezent. Ele au multe trăsături comune cu zonele aflate în declin industrial, inclusiv potențial de redresare economică pe termen scurt, dar prezintă și riscul unor tensiuni sociale majore în anii următori.

Astfel de zone se găsesc în special în următoarele regiuni de dezvoltare: Nord-Est (jud. Neamț), Sud-Est (județele Galați și Brăila), Sud (județele Prahova, Călărași, Teleorman, Dâmbovița), Sud-Vest (județul Gorj), Vest (județul Hunedoara), Nord-Vest (județul Satu -Mare).

Fiecare din cele trei tipuri de zone cu probleme economice și sociale se întâlnesc în aproape toate regiunile de dezvoltare.

O altă categorie de zone care necesită o atenție deosebită, atât în ceea ce privește politica și măsurile de politică, cât și referitor la resursele alocate, este categoria zonelor defavorizate. În sensul prevederilor Legii nr.20/1999, **zonele defavorizate** reprezintă arii geografice strict delimitate teritorial, care îndeplinesc cel puțin una din următoarele condiții:

- existența unor structuri productive monoindustriale care, în activitatea zonei, mobilizează mai mult de 50% din populația salariată;
- existența unor zone miniere unde personalul a fost disponibilizat în proporție de peste 25%, prin concedieri colective;
- prezența concedierilor colective în urma lichidării, restructurării și privatizării unor agenți economici, care au afectat mai mult de 25% din numărul angajaților cu domiciliul în zona respectivă;
- rata șomajului depășește cu 30% media la nivel național;
- existența zonelor izolate, lipsite de mijloace de comunicații și cu infrastructură slab dezvoltată.

Categoriilor de investitori din zonele defavorizate le sunt acordate anumite facilități. Societățile comerciale cu capital majoritar privat, persoane juridice române, precum și întreprinzătorii particulari sau asociațiile familiale (autorizate conform Decretului–lege nr. 54/1990 privind organizarea și desfășurarea unor activități pe baza liberei inițiative), care își au sediul și își desfășoară activitatea în cadrul zonei defavorizate, beneficiază pentru investițiile nou create de următoarele facilități: scutirea de la plata taxelor vamale și a TVA pentru mașinile, utilajele, instalațiile, echipamentele, mijloacele de transport, alte bunuri amortizabile care se importă în vederea investițiilor în zonă; TVA pentru mașinile, instalațiile, echipamentele, mijloace de transport, alte bunuri amortizabile produse în țară în vederea efectuării și derulării de investiții în zonă, restituirea taxelor vamale pentru materii prime, piese de schimb și/sau componente importate necesare realizării producției proprii în zonă, scutirea de la plata impozitului pe profit, pe durata de existență a zonei defavorizate, scutirea de la plata taxelor percepute pentru modificarea destinației sau scoaterea din circuitul agricol a unor terenuri destinate realizării investiției, acordarea, cu prioritate, a unor subvenții din Fondul special de dezvoltare aflat la dispoziția guvernului.

Pentru a beneficia de aceste facilități, investitorul în zonele defavorizate trebuie să îndeplinească următoarele cerințe⁹⁰: să creeze noi locuri de muncă pentru forța de muncă neocupată (cel puțin două), firma trebuie să aibă sediul și să își desfășoare activitatea în zona defavorizată (inclusiv filialele cu personalitate juridică, exclus sucursalele sau punctele de lucru), investiția să fie nou creată (după apariția Legii nr. 20/1999) și să se realizeze în domeniile de interes cuprinse în Hotărârea Guvernului de declarare a zonei defavorizate.

⁹⁰ Deși în vigoare încă din 1999, efectele fiscalității reduse s-au făcut simțite mai ales în primele 3 luni ale anului în curs. Investițiile s-au dublat, la fel și numărul locurilor de muncă nou create. Campioana creșterii economice regionale este de departe regiunea Nord-Est. Aici, investițiile efective au explodat în primul trimestru al anului curent, de la 321487,3 milioane lei (decembrie 1999) la 746415,6 milioane lei. O creștere de peste 400 miliarde lei (60% din investițiile din zonele defavorizate), însoțită de înființarea a 4542 noi locuri de muncă. În perioada amintită au fost eliberate 184 noi certificate de investitor, confirmând și la acest capitol atractivitatea regiunii. Locul 2 este ocupat de regiunea Nord-Vest și Vest, ale căror investiții au o pondere de 25% din totalul celor efectuate în zonele defavorizate.

8.3. Caracteristici socio-economice ale regiunilor de dezvoltare din România

La caracterizarea unei regiuni pot fi luate în considerare mai multe criterii în funcție de care aceasta poate fi încadrată într-o anumită grupă de dezvoltare sau alta. Aceste criterii pot fi: potențialul natural, potențialul demografic, potențialul social și potențialul economic.

a. Potențialul natural și uman

Unele regiuni se suprapun în mare parte provinciilor istorice (regiunea Nord-Est, Vest, Centru), altele sunt înzestrate cu importante resurse naturale; regiunile din centrul și vestul țării, în evoluția lor, au avut parte de influențe ale culturii și civilizației occidentale.

Fără a intra prea mult în analiza potențialului natural, putem spune că, din punct de vedere al suprafeței, cea mai întinsă regiune din România este regiunea Nord-Est (15,5% din suprafața României), urmată de regiunea Sud-Est (15%), regiunea Sud (14,5%), regiunea Centru (14,3%), iar cea mai puțin întinsă regiune este regiunea București-Ilfov (0,8%)⁹¹.

Din punctul de vedere al potențialului uman, regiunea cu cel mai mare număr al populației este regiunea Nord-Est (3,8 milioane de locuitori), urmată de regiunile Sud (3,4 milioane locuitori) și Sud-Est (2,9 milioane de locuitori); pe ultimul loc se află regiunea Vest (2,04 milioane de locuitori) (Tabelul 8-3).

Tabelul 8-3: Principalele caracteristici ale potențialului natural și demografic al regiunilor de dezvoltare din România, în anul 2000

Regiunea	Județe (nr.)	Suprafața (kmp.)	Populația		
			Populația totală (mii pers.)	Densitate (loc./km)	Variația indicatorului (2000/1996) (%)
Nord-Est	6	36850	3824	103,8	0,9
Sud-Est	6	35762	2935	82,1	-0,5
Sud	7	34453	3465	100,6	-1,3
Sud-Vest	5	29212	2400	82,2	-1,2
Vest	4	32034	2041	63,7	-1,7
Nord-Vest	6	34159	2844	83,3	-1,0
Centru	6	34100	2642	77,5	-0,9
București-Ilfov	2	1821	2285	1254,6	-1,3

Sursa: România 2000, Profiluri Regionale, Institutul Național de Statistică, 2002, București.

Densitatea populației are valoarea cea mai ridicată în regiunea 8, București-Ilfov (1254,6 loc./kmp) în timp ce valorile cele mai mici se înregistrează în regiunile Vest (63,7 loc./kmp) și Centru (77,5 loc./kmp). Cea mai ridicată variație negativă (1996/2000) a înregistrat-o regiunea Vest (-1,7 %), în timp ce singura variație pozitivă (1996/2000) a fost consemnată în regiunea Nord-Est.

b. Potențialul socio-economic al regiunilor de dezvoltare în România

În tabelul nr.8.4 sunt prezentate câteva caracteristici ale potențialului economic al regiunilor de dezvoltare, în anul 2000. Astfel, se poate observa că rata cea mai

⁹¹ România 2000 – Profile regionale, Institutul Național pentru Statistică, București, 2002, pag. IV

ridicată a șomajului se află în regiunea Nord-Est, urmată de regiunile Sud-Vest (11,6%) și Sud-Est (11,4%).

Evoluția populației ocupate a înregistrat, după 1990 (vezi Tabelul 8-4), importante modificări. În anul 2000, există o ocupare a populației pe cele trei domenii importante de activitate relativ echilibrată (cazul regiunii Vest, unde ponderile sunt relativ apropiate: agricultură: 35,9%, industrie, construcții 30,7% și servicii: 33% și Centru: agricultură 34%, industrie, construcții 34,3% și servicii: 31,7%).

Cu toate acestea, există regiuni al căror nivel general de dezvoltare se află cu mult sub media națională și care au o populație ocupată cu preponderență în agricultură (regiunea Nord-Est, populația ocupată în agricultură: 51,2% și regiunea Sud-Vest, cu 51,2%); singura regiune cu populație preponderent ocupată în sectorul servicii este regiunea 8 – București-Ilfov (58,6%)⁹².

Tabelul 8-4: Populația ocupată în regiunile de dezvoltare (anul 2000) (%)

Regiunea	Rata șomajului	Populația ocupată		
		Agricultură, silvicultură, piscicultură	Industrie, construcții	Servicii
Nord-Est	13,1	51,2	22,5	26,3
Sud-Est	11,4	44,7	25,3	30,0
Sud	10,4	48,6	26,1	25,3
Sud-Vest	11,6	51,2	23,4	25,4
Vest	10,4	35,9	30,7	33,4
Nord-Vest	8,5	45,9	25,6	28,5
Centru	10,3	34	34,3	31,7
București-Ilfov	5,8	6,6	34,8	58,6

Sursa: România 2000, Profiluri Regionale, Institutul Național de Statistică, 2002, București.

c.) Produsul Intern Brut

Indicator de bază utilizat drept criteriu de alocare a Fondurilor Structurale în Uniunea Europeană, Produsul Intern Brut este principalul indicator sintetic al Sistemului Conturilor Naționale, care măsoară rezultatele finale ale producătorilor de bunuri și produse (producători rezidenți)⁹³.

În unele studii de specialitate care și-au propus drept obiectiv reducerea problemelor legate de factorii care afectează nivelul competitivității (național, regional etc.), au fost identificați patru factori principali care contribuie la accentuarea diferențelor între niveluri PIB/locuitor din unele regiuni⁹⁴: *structura activității economice* (reprezentată prin distribuția ocupării forței de muncă pe sectoare economice), *dimensiunea activității inovative* (reprezentată prin numărul de aplicații ale patentelor), *accesibilitate regională* (măsurată printr-un indice de perifericitate care include variații în infrastructură), *nivelul de calificare al forței de muncă* (măsurat prin numărul relativ

⁹² PIB-ul regional pe locuitor este puternic influențat pozitiv de ponderea populației ocupate în sectorul servicii, în timp ce regiunile cu populație ocupată cu precădere în agricultură sunt mai puțin dezvoltate din punct de vedere economic, PIB/locuitor fiind influențat negativ de această stare.

⁹³ National Human Development Report – România 2000, UNDP, București, România, 2001.

⁹⁴ Pre-Accession Impact Studies – Politică de coeziune a UE și dezvoltarea economică și socială în România, Gabriel Pascariu, Manuela Stănculescu, Dorin Jula, Mihaela Luțaș, Institutul European Român, 2002.

de persoane cuprinse între 25 și 59 de ani, cu studii universitare sau echivalente, studii medii sau educație primară).

Ponderea PIB regional în PIB total național s-a menținut în perioada 1995–1998, relativ constantă, cu diferențe relativ mici de la un an la altul (Anexa 6). Totuși, regiunea 8 București-Ilfov a cunoscut o creștere de 2% a ponderii PIB în PIB-ul național.

Așa cum se poate observa în Tabelul 8-5, sectoarele economice au contribuit diferit la formarea PIB pe regiuni. Astfel, sectorul primar a participat cu 21,6% la realizarea PIB din regiunea Sud și cu 20% la realizarea PIB din regiunea Sud-Est; industria a avut cea mai mare contribuție la formarea PIB din regiunea Centru (35,2%), regiunea de Sud-Vest (33,2%) și regiunea Sud (31,0%).

Tabelul 8-5: Structura Produsului Intern Brut pe regiuni (anul 1999)
(%)

Regiunea	Total	Agricultură, silvicultură, piscicultură	Industrie	Construcții	Servicii
România	100	15,1	28,2	5,7	51
Nord-Est	100	16,1	20,9	3,1	59,9
Sud-Est	100	20,4	27,4	5,9	46,3
Sud	100	21,6	31,0	4,7	42,7
Sud-Vest	100	20,0	33,2	5,5	41,3
Vest	100	15,7	25,2	13,2	45,9
Nord-Vest	100	17,8	27,4	4,5	50,3
Centru	100	14,4	35,2	4,7	45,7
București-Ilfov	100	1,4	28,1	6,1	64,4

Sursa: România 2000, Profile regionale, Institutul Național de Statistică, 2002, București.

Cel mai mare aport la formarea PIB l-a avut, totuși, sectorul servicii care, în unele regiuni, a ajuns la cote de 50-60% (București – 64,4%, Nord-Est – 59,9%, Sud-Est – 51%).

8.4. Importanța sectorului IMM la nivel regional (în perioada 2000–2001)

După 1990, climatul instituțional a devenit favorabil dezvoltării sectorului de întreprinderi mici și mijlocii (prin înființarea și buna funcționare a Camerelor de Comerț și Industrie, a centrelor de consultanță în afaceri, a centrelor de training profesional pentru activități antreprenoriale), determinând apariția de noi IMM-uri, într-un timp relativ scurt.

În ultimii ani, sectorul întreprinderilor mici și mijlocii (IMM) a cunoscut o importantă dezvoltare în cadrul economiilor județene, la fel ca și în întreaga economie națională. Imediat după 1990, ca urmare a penuriei de capital disponibil, a fost înființat un număr mare de firme private, dar fără putere economică (în mare parte înființate ca societăți cu răspundere limitată sau ca persoane fizice și asociații familiale).

Tendința de creștere a sectorului de întreprinderi mici și mijlocii reprezintă un potențial important al regiunii analizate. Din punct de vedere numeric, se constată o dinamică accentuată a IMM-urilor, comparabilă cu situația la nivel național, dinamica

acestui sector fiind reflectată prin creșterea, la nivel național, a aportului întreprinderilor mici și mijlocii la PIB (peste 40%).

Distribuția regională a IMM-urilor este relativ asemănătoare, numărul acestora fiind destul de scăzut: numărul IMM-urilor la 1000 locuitori este cuprins între 12 și 19. În regiunea București – Ilfov (de fapt în municipiul București), numărul IMM-urilor este mult mai mare comparativ cu celelalte regiuni (de peste două ori mai ridicat decât media națională - 35,47 IMM-uri la 1000 locuitori).

În anul 2001, aproximativ 11% din totalul IMM-urilor active își desfășurau activitatea în industrie, în special în regiunile: Centru (15% din totalul IMM-urilor active), Nord – Vest (14%), Vest (13%) și Nord – Est (11%). Sectoarele agricultură și construcții nu sunt suficient de atractive pentru IMM-uri, mai puțin de 4% din totalul IMM-urilor activând în sectoarele menționate; la nivel regional, distribuția lor în aceste sectoare este relativ uniformă.

Din punct de vedere al dimensiunii, majoritatea IMM-urilor sunt micro-întreprinderi (92,5% la nivel național și între 90 și 94% la nivel regional din totalul IMM-urilor - anul 2001), numai 6% la nivel național și între 6% și 19,7% la nivel regional sunt întreprinderi mici; la nivel național, 1,7% și între 6,5% și 18,9% la nivel regional sunt întreprinderi de dimensiuni medii.

În continuare va fi realizată o analiză a sectorului antreprenorial pe cele opt regiuni de dezvoltare, perioada avută în vedere fiind 2000–2001.

1. Analiza regională pe clase de mărime a sectorului IMM

La nivelul celor opt regiuni de dezvoltare, structura sectorului IMM, pe clase de mărime, este similară cu cea existentă la nivel național și județean. În perioada analizată (2000-2001) se constată același raport între cele trei grupe de mărime: 90% întreprinderi micro, 8% mici și 2% mijlocii (vezi graficul 5 și 6). În același timp se pot constata și unele deviații de la medie: regiunea 4 înregistrează o pondere a firmelor mici de doar 6,9% și a celor mijlocii de 1,4% (anul 2001), regiunile 5, 6 și 7 au înregistrat ponderi ale firmelor mici de peste 9%, iar ponderea firmelor micro este sub medie, regiunea 8 are o structură a sectorului IMM foarte apropiată de media națională.

La nivel regional, din punctul de vedere al ponderii întreprinderilor mici și mijlocii active, se pot face următoarele constatări (vezi graficul 5, 6 și 7):

- la nivelul regiunilor de dezvoltare, ponderea întreprinderilor mici și mijlocii este relativ uniformă în jurul valorii medii regionale de 12,5% (în anul 2001);
- regiunile de dezvoltare 5 și 4 au ponderi ale întreprinderilor mici și mijlocii active sub media națională (8,4% și, respectiv, 8,8);
- regiunea de dezvoltare 8 concentrează cele mai multe întreprinderi mici și mijlocii active (20,5% în anul 2001).

În privința distribuției regionale, pe clase de mărime, sectorul IMM păstrează aceeași structură la toate categoriile (micro, mici, mijlocii). În toate regiunile de dezvoltare întreprinderile micro sunt majoritare ca umăr și influențează întreaga structură.

2. Analiza regională a forței de muncă din sectorul IMM (anul 2001)

Fluctuația forței de muncă în cadrul regiunilor precum și migrația acestora spre regiuni unde există tendința creșterii cererii de forță de muncă au afectat evoluția sectorului antreprenorial, în sensul că acesta s-a orientat spre acele regiuni cu forță de muncă calificată și bine pregătită (regiunea București-Ilfov). În regiunile cu forță

de muncă mai puțin calificată, sectorul IMM s-a orientat spre acele activități adecvate acestei categorii (lohn).

Creșterea cererii de forță de muncă generată de întreprinderile cu capital privat a avut loc în regiunile cu un nivel al productivității sociale a muncii superior mediei naționale (București - Ilfov, Sud - Est, Vest) sau în care există anumite tradiții (zona Centru, zona Nord - Vest). În celelalte regiuni s-a produs fie o stagnare a creșterii efective de salariați, fie o reducere a cererii de forță de muncă. Modificarea ponderilor deținute de cele trei tipuri de firme avute în vedere relevă următoarele tendințe:

- a) în cazul microîntreprinderilor, reducerile de personal au fost mai rapide decât media națională în regiunile: Nord-Est, Sud-Est, Sud, Sud-Vest și mai lente în regiunile: Vest, Nord-Vest, Centru și București - Ilfov;
- b) creșterea cererii de forță de muncă generată de întreprinderile mici a fost mai puternică, în raport cu evoluțiile înregistrate pe plan național, în zona Sud-Vest, zona Vest, zona Nord-Vest și zona București-Ilfov și mai lentă în zona Nord-Est, zona Sud-Est, zona Sud și zona Centru;
- c) sporirea numărului de locuri de muncă în întreprinderile mijlocii a fost în comparație cu tendința generală mai lentă în regiunile: Nord-Est, Sud, Sud-Vest, Centru și mai rapidă în Sud-Est, Vest, Nord-Vest, București-Ilfov.

Comparația dintre repartizarea salariaților pe tipuri de firme la nivel național și cel zonal oferă o imagine asupra corelației dintre dimensiunea IMM cu capital privat și utilizarea forței de muncă salariate. Astfel, se poate concluziona că: microîntreprinderile generează în mod relativ mai multe locuri de muncă în regiunea Sud-Est, Sud-Vest și regiunea București-Ilfov; întreprinderile mici generează în mod relativ mai multe locuri de muncă în regiunea Vest, regiunea Nord-Vest regiunea Centru și regiunea București-Ilfov; întreprinderile mijlocii au un rol mai însemnat în utilizarea forței de muncă în regiunea Nord-Est, regiunea Sud, regiunea Vest și regiunea Centru.

Gruparea județelor pe regiuni de dezvoltare relevă și în acest context importanța deosebită a zonei București-Ilfov, căreia, în anul 2001, îi reveneau 29% din cheltuielile cu personalul efectuate de IMM cu capital privat. Celelalte regiuni de dezvoltare dețin ponderi cuprinse între 5,5% (regiune Sud-Vest) și 12,6% (regiunea Centru). Distribuția pe regiuni de dezvoltare a cheltuielilor cu personalul este sensibil diferită de cea a numărului de salariați. Este o consecință a manifestării unor marcate decalaje între nivelurile regionale ale cheltuielilor cu personalul/salariat. În raport cu media națională, indicatorul menționat anterior are o valoare mai mare de 100 % în regiunea București-Ilfov (143,75%) și valori mai mici în celelalte regiuni, respectiv 80,0% în Nord-Est, 93,22% în Sud - Est, 87,50% în Sud, 75,34% în Sud - Vest, 93,20% în Vest, 87,32% în Nord-Vest și 92,65% în Centru. Se evidențiază astfel manifestarea la nivel regional a unei corelații destul de puternice între nivelul productivității sociale a muncii și nivelul cheltuielilor cu personalul (salariați) din cadrul IMM cu capital privat.

În cursul anului 2001 se observă față de dinamica înregistrată pe plan național, o creștere mai rapidă a cheltuielilor cu personalul în regiunile Sud-Est, Vest, Nord-Vest și mai lentă în Nord-Est, Sud, Sud-Vest, București-Ilfov, ceea ce a condus la reducerea diferențierii regionale a mărimii cheltuielilor cu personalul (salariați).

Tendința de reducere a decalajelor dintre nivelurile cheltuielilor cu personalul /salariat s-a manifestat în cursul anului 2001 și în interiorul zonelor de dezvoltare între diferitele tipuri de firme, cheltuielile cu personalul crescând mai rapid în cazul

microîntreprinderilor și mai lent în cazul celorlalte două tipuri de firme. În toate zonele, ponderea deținută de microîntreprinderi în totalul cheltuielilor cu personalul a crescut, iar cea a întreprinderilor mici și mijlocii s-a diminuat. Excepția de la regulă s-a înregistrat în regiunea Sud-Vest în cazul întreprinderilor mici.

Lipsa unor strategii de dezvoltare regională a sectorului IMM, corelate cu necesitățile specifice de dezvoltare economică, face ca noile IMM-uri să fie atrase, în general, în localitățile mai mari, ocolindu-se zonele monoindustriale. Aceasta, și ca urmare a absenței unui sistem stimulator pentru atragerea investitorilor în domeniile economice deficitare și în zonele defavorizate, precum și a absenței unei rețele de servicii în sprijinul întreprinzătorilor, cum ar fi incubatoarele de afaceri, centrele internaționale de afaceri, centrele de transfer tehnologic, etc.

8.5. Identificarea tipurilor de disparități în România

Analiza întregului potențial al unei regiuni și identificarea tipurilor de disparități existente între regiuni și în interiorul lor reprezintă puncte de plecare pentru orice tip de politică regională. Astfel, la elaborarea strategiilor și politicilor regionale, trebui să se ia în considerare analizele privind nivelul de dezvoltare al regiunii, nivel ce poate fi exprimat printr-o serie de elemente de potențial economic, dar poate fi realizat și prin analize de competitivitate generală a spațiului (măsurată prin gradul de calificare a teritoriului) sau competitivitate a ofertei regionale de bunuri și servicii.

În România, obiectivul principal al politicii de dezvoltare regională este reducerea disparităților dintre regiuni și dezvoltarea echilibrată a teritoriului.

Cu ajutorul metodelor utilizate frecvent la fundamentarea strategiilor de dezvoltare regională, în continuare, vom încerca să analizăm gradul de concentrare/specializare a activităților la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, precum și la nivel județean.

8.5.1. Analiza disparităților regionale

Analiza și identificarea disparităților economice din România au fost realizate cu ajutorul coeficienților Gini corectat și Strück, așa cum au fost definiți în capitolul 2 (subcapitolul 2-2) al prezentei lucrări. Estimarea disparităților s-a făcut pe baza gradului de concentrare, și nu pe baza distanței relative între unitatea teritorială cu cel mai bun indicator și cea cu cel mai mic indicator. În cazul în care coeficientul Gini corectat depășește nivelul 0,3, se poate afirma că există o concentrare ce poate fi menționată iar dacă depășește 0,5, atunci concentrarea este importantă. Cu cât concentrarea este mai mare cu atât disparitățile sunt mai importante și invers. De asemenea, mai menționăm că rezultatele analizei pe baza celor doi coeficienți au valori negative și nu oferă indicații asupra valorilor absolute. Calculele au fost făcute atât la nivel regional, cât și la nivel de județ, ținându-se seama de limitările inerente ale bazelor de date disponibile.

Încă de la început trebuie spus că Regiunea 8 (București – Ilfov) este o zonă urbană mare, care influențează semnificativ unele rezultate. De aceea, interpretarea valorilor privind concentrarea trebuie să țină seama de acest specific.

În anul 2000, la nivel regional, analiza concentrării s-a efectuat avându-se în vedere opt grupe de indicatori. Nu s-au efectuat analize dinamice, deoarece, așa cum am arătat, regiunile au luat ființă în anul 1998 și o analiză dinamică nu a fost posibilă din

lipsa datelor⁹⁵. Pentru comparație, s-au folosit doi indicatori: coeficientul Gini corectat (în continuare se va folosi notația CG) și coeficientul Strück (CS).

După cum se va observa, cei doi indicatori au valori apropiate și de aceea reprezentarea acestora a fost utilizată numai pentru primele analize.

A) Concentrarea populației (Figura 8-1)

Din datele analizate rezultă că nu există concentrări semnificative ale populației în cele opt regiuni. Concentrarea populației urbane este și mai mică (CG este sub 0,1, iar CS este și mai redus). Populația rurală poate fi considerată ca fiind relativ concentrată (CG=0,233), dar această valoare se datorează regiunii 8 București-Ilfov, puternic urbanizate.

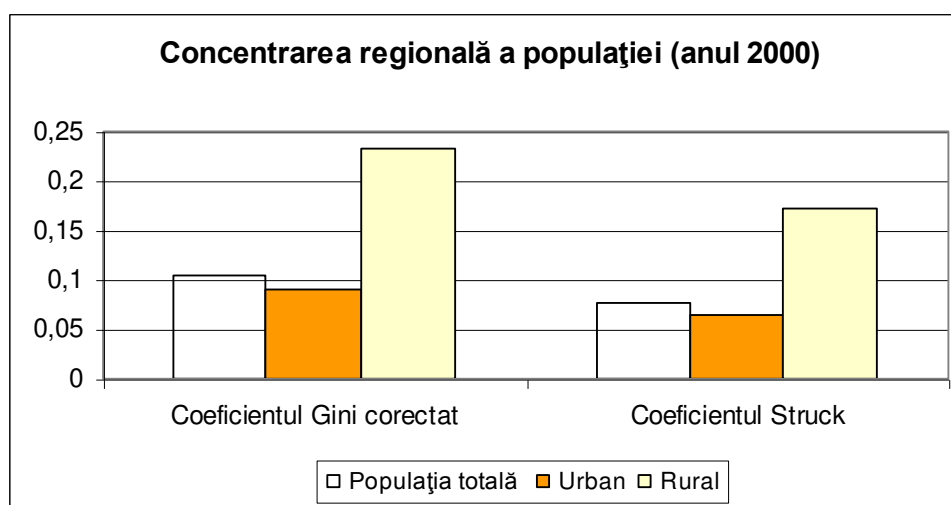


Figura 8-1

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 7

⁹⁵ Trebuie menționat că PIB a fost recalculat la nivel regional pentru perioada 1995-2000. Totuși, datele publicate în anul 2003 de către INS au ridicat semne de întrebare. Datele din Anuarul 2002 nu corespundeau cu cele publicate în lucrarea *Profile Regionale 2000*.

B) Concentrarea populației ocupate (Figura 8-2)

Analiza gradului de concentrare a populației ocupate indică, de asemenea, o uniformitate accentuată în cadrul celor opt regiuni de dezvoltare ($CG = 0,095$ și $CS = 0,069$). Și în acest caz, populația ocupată în agricultură și silvicultură poate fi considerată ușor concentrată, dar aceasta se datorează tot regiunii București-Ilfov ($CG = 0,223$, $CS = 0,165$). Surprinzătoare este lipsa concentrării populației ocupate în domeniul serviciilor comerciale și al celor sociale ($CG = 0,128$, $CS = 0,093$; $CG = 0,0076$, $CS = 0,055$) (vezi Anexa 8).

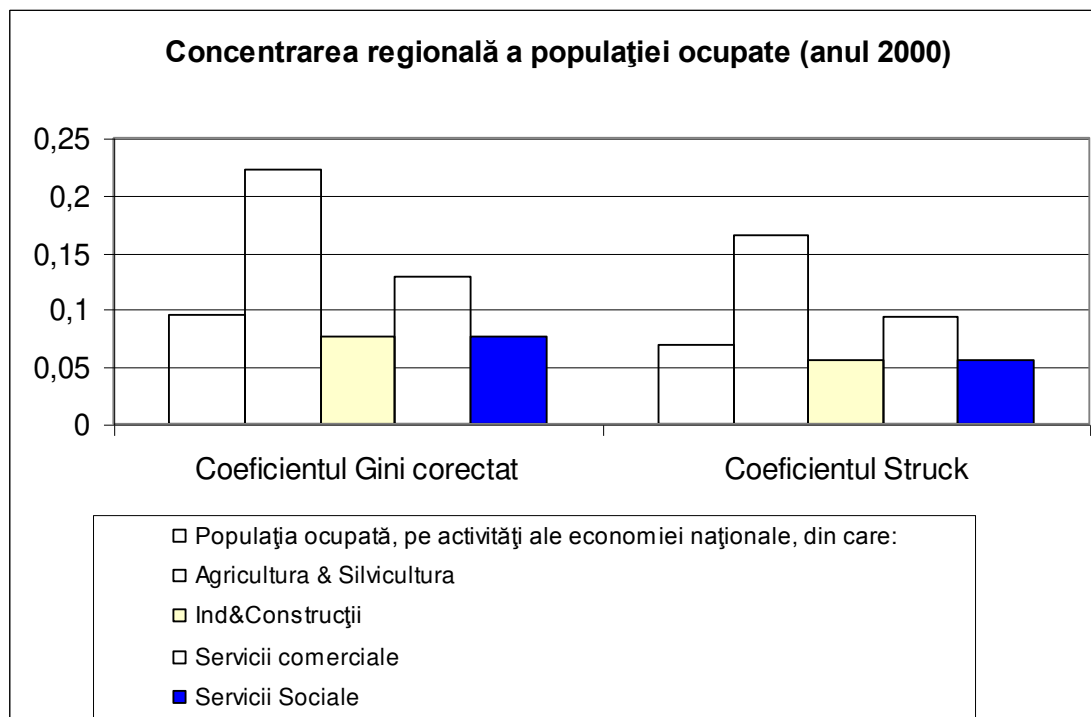


Figura 8-2

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 8

C) Concentrarea potențialului economic (Figura 8-3)

Pentru estimarea potențialului economic, s-au utilizat indicatorii statistici disponibili: număr de firme active, firme pe categorii de mărime și salariați.

Potrivit rezultatelor, concentrarea potențialului economic este redusă (CG este sub 0,15 sau chiar mai mic la majoritatea indicatorilor considerați).

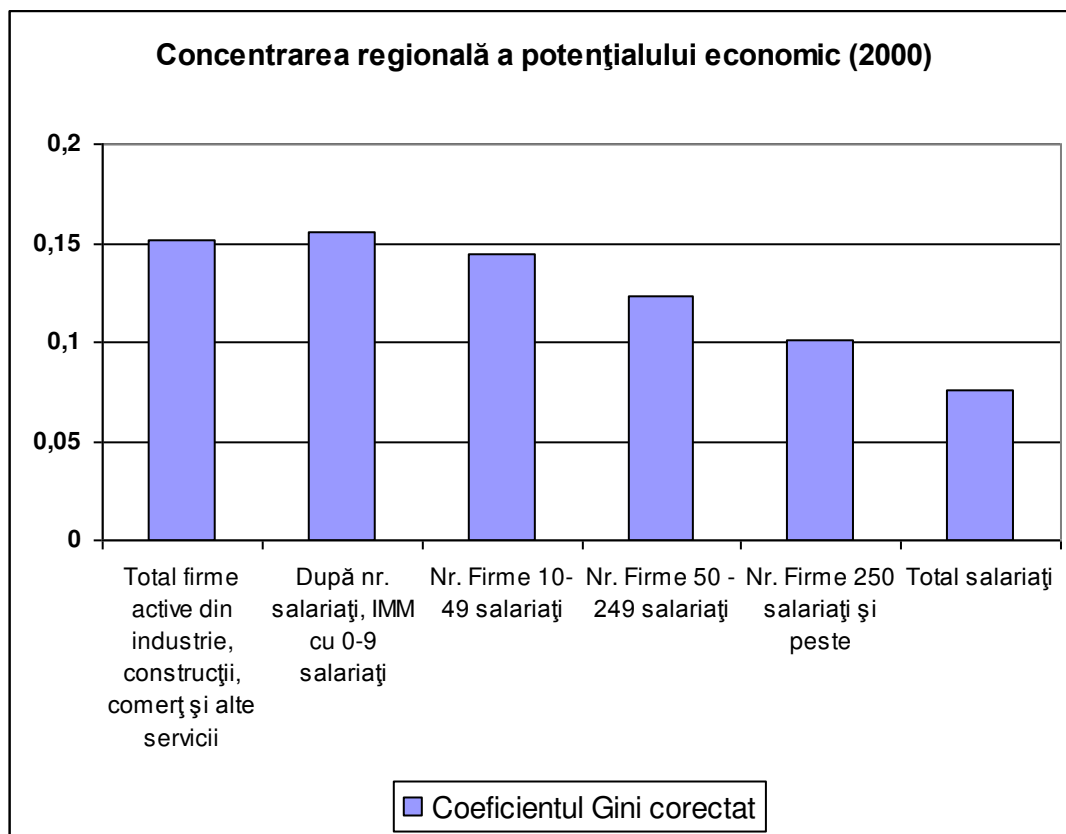


Figura 8-3

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 9

D) Concentrarea rezultatelor economice (Figura 8-4)

Analiza rezultatelor economice s-a făcut prin prisma cifrei de afaceri totale din industria prelucrătoare și din domeniul serviciilor comerciale. Coeficientul Gini pentru cifra de afaceri este de 0,28, ceea ce nu indică un grad de concentrare ridicat, iar în cazul cifrei de afaceri din industria prelucrătoare este și mai mic. Cea mai semnificativă concentrare este în cazul cifrei de afaceri din domeniul serviciilor comerciale (CG=0,41).

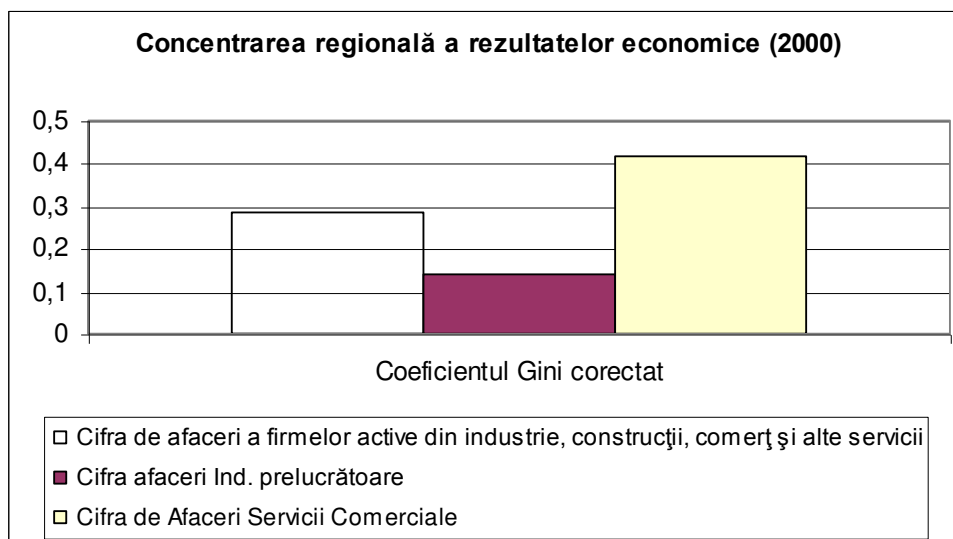


Figura 8-4

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 10.

E. Concentrarea regională în domeniul sănătății (Figura 8-5)

Analiza gradului de concentrare la nivel regional, pe baza coeficientului Gini, a avut în vedere trei indicatori specifici domeniului sănătății: numărul medicilor din regiune, paturile existente în spital și numărul personalului mediu care activează în acest sector. Așa cum se poate observa în Figura 8-5, nu există o concentrare importantă pe regiuni în acest domeniu, coeficientul Gini calculat pentru cei trei indicatori fiind sub 0,12. Regiunea cu cea mai mare concentrare a numărului de medici este regiunea București-Ilfov. Cu toate acestea, potrivit Raportului Național Al Dezvoltării Umane România 2001-2002, accesul la serviciile de sănătate variază de la o regiune la alta și problemele sunt mai acute în regiunile mai sărace, nu există măsuri suplimentare pentru încurajarea orientării medicilor spre unități sanitare din zonele rurale, legislația trebuie modernizată și amendată regulat pentru adaptarea procesului reformei la schimbările ce au loc în prezent.

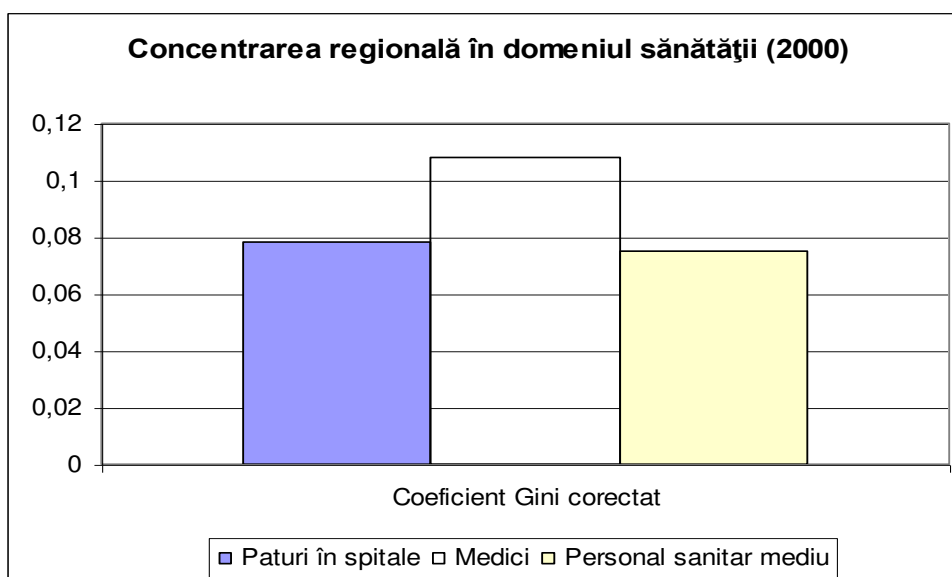


Figura 8-5

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 11.

F. Concentrarea regională în domeniul telecomunicațiilor (Figura 8-6)

Pentru a determina gradul de concentrare pe regiuni, s-a calculat coeficientul Gini corectat pe baza următorilor indicatori specifici domeniului telecomunicații: numărul de abonamente radio, numărul de abonamente TV și numărul de abonamente la telefonie fixă. Calcularea coeficientului Gini cu datele avute la dispoziție a relevat o situație asemănătoare cu cea din celelalte domenii: un grad mic de concentrare pe regiuni, cu o ușoară, dar nesemnificativă concentrare a telefoniei fixe (CG = 0,14). De asemenea, un grad ridicat de concentrare a telefoniei fixe este în regiunea București-Ilfov (CG=0,247) (vezi Anexa 11).

În ultimii ani, paralel cu dezvoltarea telefoniei fixe, s-a dezvoltat și telefonie mobilă, care are peste patru milioane de abonați mai ales în zonele urbane (unde există acoperire), dar, din cauza lipsei datelor statistice, în prezent nu se poate face o estimare a gradului de concentrare a acestor servicii.

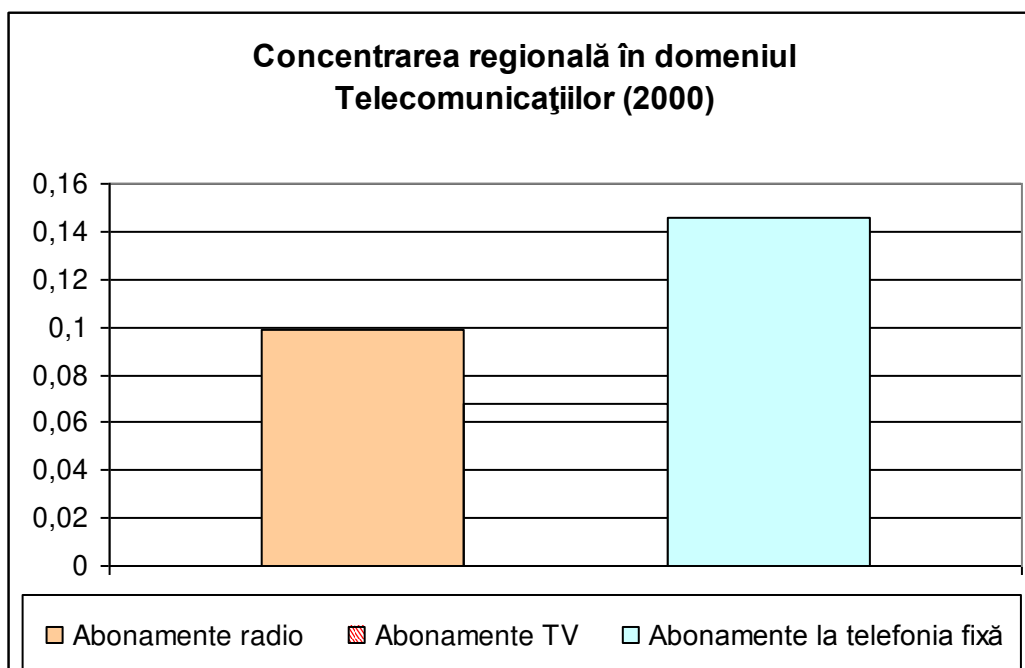


Figura 8-6

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 12.

G. Concentrarea regională în domeniul infrastructurii urbane (Figura 8-7)

Având în vedere importanța și complexitatea acestui domeniu, dar și existența unui volum sporit de date specifice, pentru calcularea gradului de concentrare pe regiuni de dezvoltare au fost utilizați mai mulți indicatori de bază: numărul localităților cu instalații de canalizare publică, lungimea totală a conductelor de canalizare, volumul de apă potabilă distribuit și numărul localităților în care este distribuită energia termică.

Așa cum se poate observa în Figura 8-7, gradul de concentrare în acest domeniu este mai ridicat comparativ cu domeniile analizate până în acest moment, el ajungând la 0,21. Dintre toți indicatorii analizați, indicatorul *localități în care se distribuie energie termică* deține cea mai mare concentrare (CG=0,20), urmat de numărul localităților cu instalații de canalizare publică (CG = 0,19), volumul de apă distribuit (CG = 0,12) și, pe ultimul loc, lungimea conductelor de canalizare, cu un CG = 0,08.

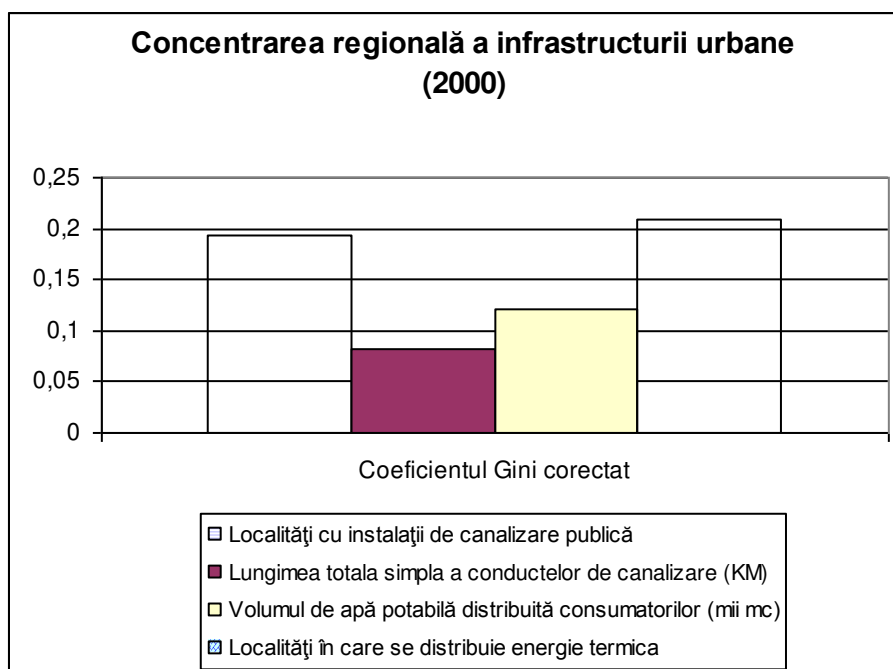


Figura 8-7

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 13.

H. Concentrarea regională a investițiilor (Figura 8-8)

Concentrarea regională a investițiilor s-a realizat pe baza a doi indicatori: investiții brute ale unităților locale active (anul 2000) și investiții străine (cumulat 1990 – 2000). Astfel, așa cum se poate observa în Figura 8-8, atât coeficientul Gini, cât și coeficientul Struck arată că la nivel regional există o importantă concentrare a investițiilor, ceea ce înseamnă că anumite regiuni (și în special regiunea 8 – București-Ilfov) au realizat sau atras un număr mai mare de investitori locali sau străini. Valorile coeficienților Gini și Struck se situează peste pragul de 0,3, ceea ce arată o concentrare importantă.

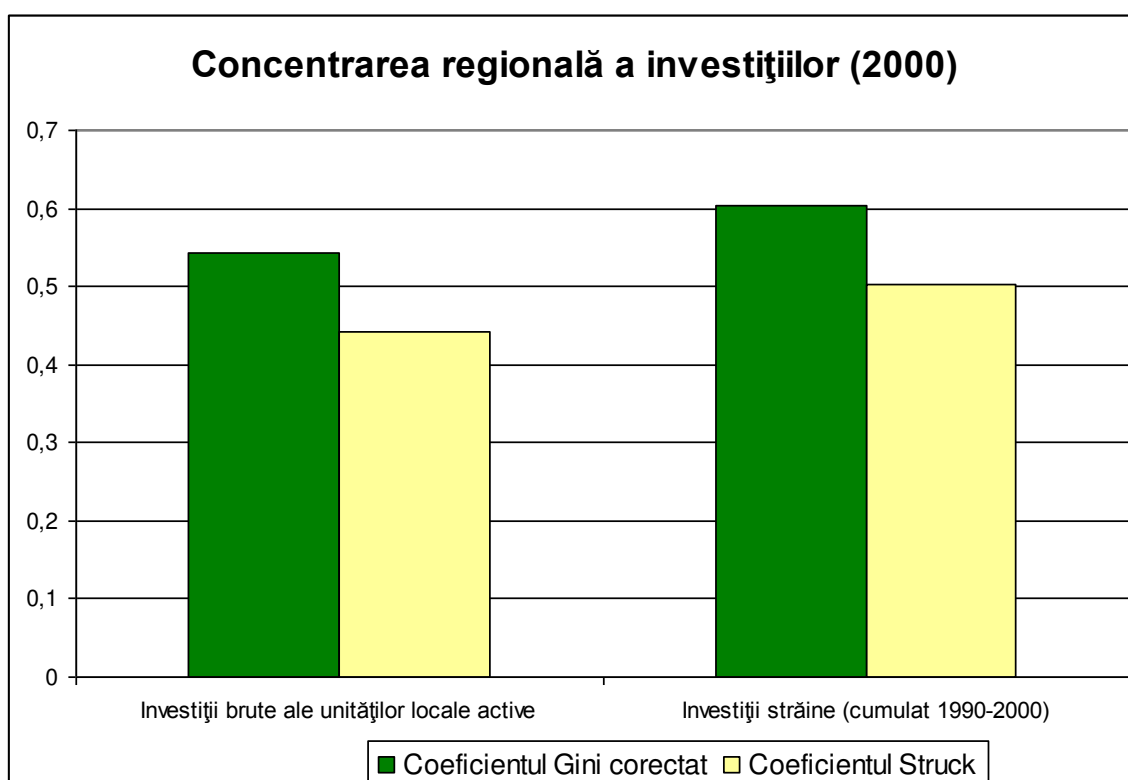


Figura 8-8

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 14.

I. Evoluția concentrării regionale a PIB (Figura 8-9)

Evoluția concentrării indicatorului PIB a putut fi calculat deoarece Institutul Național de Statistică a estimat retroactiv valoare PIB-ului total începând din anul 1995, pe regiuni, cu toate că acestea au fost înființate de abia în anul 1998⁹⁶.

În anul 1995, concentrarea PIB total era foarte mică ($CG=0,066$), diferența dintre cea mai înaltă valoare PIB fiind între regiunea 4 Sud și regiunea 5-Vest (diferență de 22%). În anul 1999, se constată dublarea coeficientului Gini (0,123), ceea ce semnifică o tendință clară de creștere a gradului de concentrare. Diferența între cea mai înaltă valoare, PIB total și cea mai mică fiind între regiunea 8 – București și regiunea 5-Vest (diferența de 52%). În anul 1997, se observă o scădere a gradului de concentrare a PIB total (ajungând la 0,062), dar tendința generală este de creștere, așa cum arată dreapta din figura 8.9.

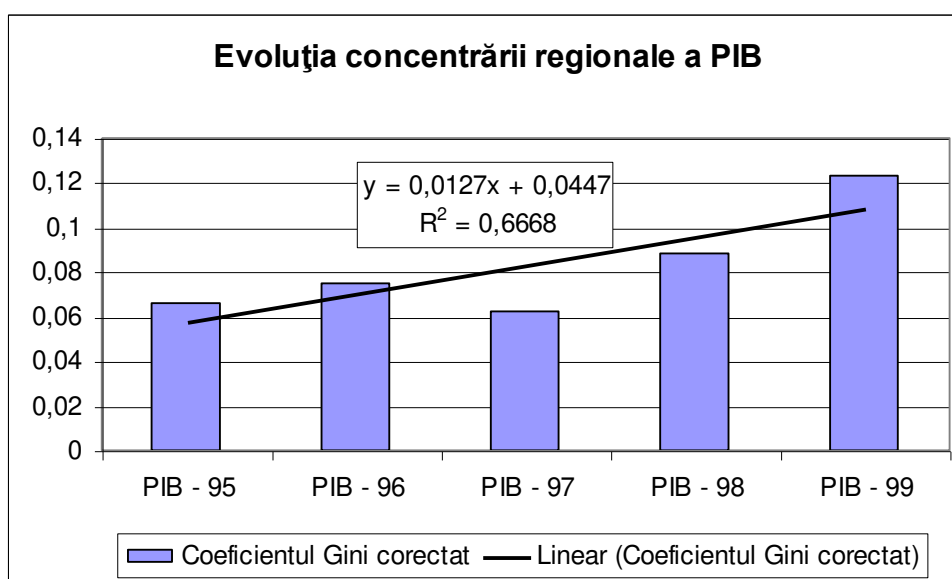


Figura 8-9

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 15.

⁹⁶ Potrivit Legii nr.151 – Legea dezvoltării regionale în România

8.5.2. Analiza disparităților/concentrării la nivel județean

Analiza concentrării la nivel județean a putut fi realizată și în dinamică, perioada analizată fiind între 1990 și 2000. Au fost utilizate doar seriile de date existente în Anuarul Statistic al României care sunt comparabile pentru cei doi ani.

O dificultate privind aceste comparații a rezultat din faptul că județul Ilfov a apărut în anul 1996, până atunci el fiind inclus în municipiul București. Surmontarea acestei dificultăți s-a rezolvat prin includerea județului Ilfov în municipiul București⁹⁷, rezultând o structură de 41 de județe (față de 42 în realitate).

De asemenea, pentru a înlătura influența municipiului București, analizele au fost realizate în două moduri:

- un prim set de calcule s-a realizat avându-se în vedere doar 40 de județe, eliminându-se județul Ilfov și Municipiul București⁹⁸;
- a doua serie de analize a inclus și municipiul București, ceea ce a condus la structura de 41 de județe, cu influențe semnificative asupra gradului de concentrare a diverșilor indicatori.

Astfel, în analizele următoare, CG40 va indica structura cu 40 de județe, fără municipiul București, în timp ce CG41 va indica structura cu 41 de județe, inclusiv municipiul București (și județul Ilfov).

A. Analiza gradului de concentrare pe județe a populației totale, pe mediile urban și rural (Figura 8-10)

Comparând concentrările populației totale la începutul și sfârșitul perioadei (anul 1990 și anul 2000), se observă că, la nivel județean, nu există disparități mari, valoarea coeficientului Gini (CG40) fiind aproximativ egală pentru cei doi ani (CG40 este de 0,0093 pentru anul 1990 și de 0,0102 pentru anul 2000). Același lucru se poate spune și despre CG41 din cei doi ani: CG41 calculat pentru 1990 este de 0,028 și CG41 pentru 2000 este de 0,030. Diferențe mai mari există în calculul coeficienților Gini aparținând aceluiași an în care s-a luat în considerare municipiul București. Astfel, putem constata o diferență între CG41 și CG40 din anul 1990 de 0,018 și între CG41 și CG40 din anul 2000 o diferență de 0,019.

Pentru populația urbană, județele nu au concentrări mari în populația urbană, cu excepția municipiului București, care deține o concentrare mai mare a populației urbane. Populația rurală este relativ uniform repartizată pe județe.

În dinamică, schimbările apărute sunt nesemnificative, deși se poate observa o scădere ușoară a populației urbane.

⁹⁷ Prin aceasta se compară județele cu Regiunea 8.

⁹⁸ Municipiul București este o zonă urbană care nu are caracteristica unui județ și influențează substanțial o serie întreagă de indicatori

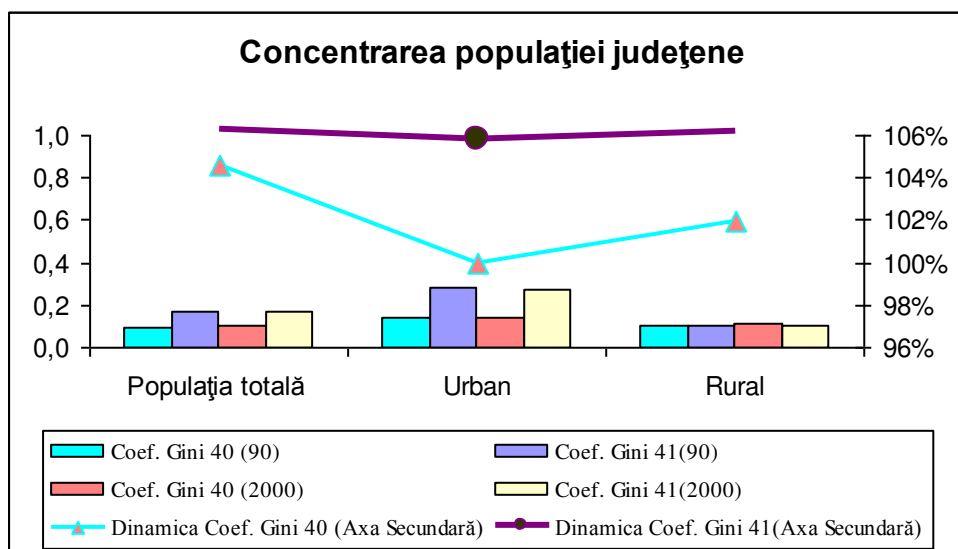


Figura 8-10

Sursa: Calculat pe baza datelor din ANEXA 16.

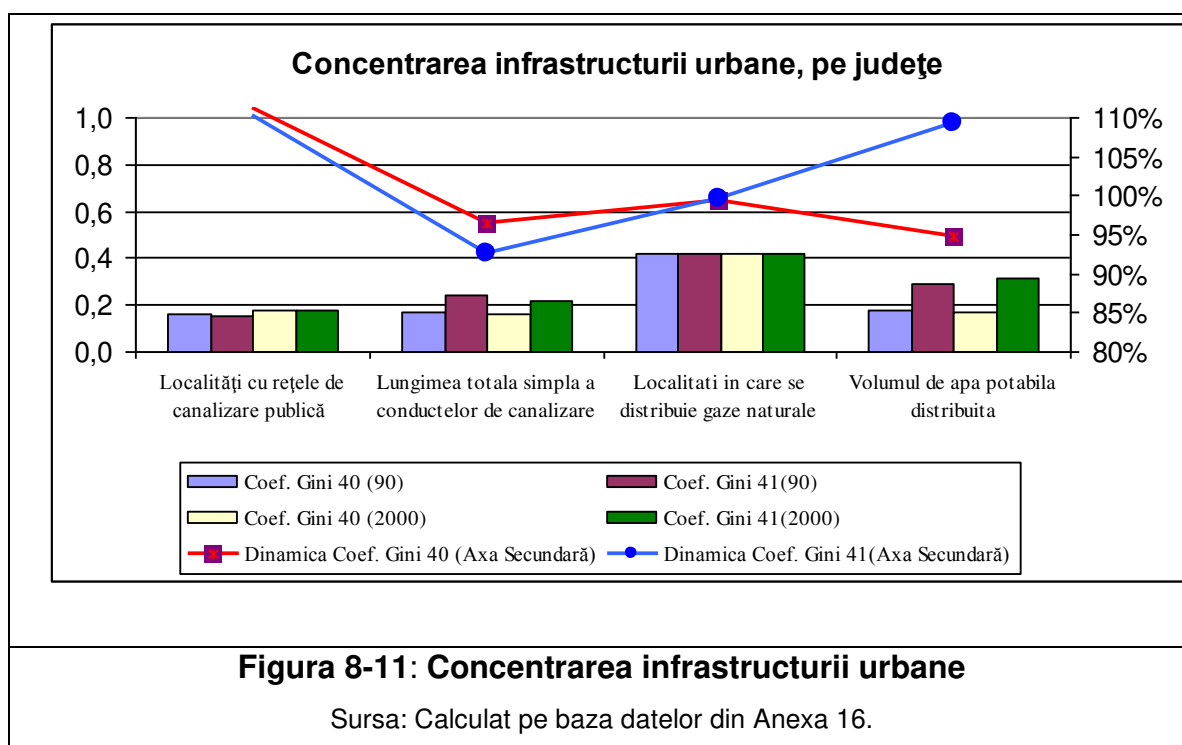
B. Analiza gradului de concentrare pe județe a rețelelor urbane (Figura 8-11)

În calculul coeficienților Gini pentru rețelele urbane s-au avut în vedere următorii indicatori valorici: numărul localităților cu instalații de canalizare publică, lungimea simplă a conductelor de canalizare, localitățile în care se distribuie gaze naturale și volumul apei potabile distribuite.

Din datele prezentate în **Figura 8-11**, la rețeaua de canalizare publică, în ambele situații, există o repartizare uniformă a instalațiilor de canalizare publică, CG calculați fiind sub 0,2. Același lucru se poate constata și la repartiția conductelor de canalizare cu o relativă concentrare în anul 1990 pentru CG41, care este de 0,238, comparativ cu cel din 2000, care este de 0,220. De asemenea, distribuția de apă potabilă este relativ uniform distribuită la nivel de județe pentru CG40 în anii 1990 și 2000 (CG40 din anul 1990 este de 0,177 și CG40 din 2000 este de 0,168); o concentrare importantă există atunci când se ia în considerare și municipiul București, care distorsionează analiza. În sensul că, pentru anul 2000, CG41 depășește pragul de 0,3 ceea ce reprezintă o concentrare ce poate fi avută în vedere (CG41 pentru anul 2000 este de 0,31, comparativ cu CG41 pentru 1990, care este de 0,287).

O concentrare mare se observă în cazul localităților în care se distribuie gaze naturale, coeficientul Gini fiind peste 0,4 la toți indicatorii luați în considerare .

În dinamică, nu sunt evoluții semnificative, ceea ce arată o dezvoltare relativ uniformă a rețelei la indicatorii analizați. Excepție face rețeaua alimentării cu apă potabilă, la care dinamica CG41 este superioară dinamicii CG40, ceea ce semnifică faptul că în municipiul București s-a extins rețeaua de canalizare cu apă.



C. Analiza concentrării pe județe a potențialului din domeniul sănătății (Figura 8-12)

Analiza pe județe a gradului de concentrare a potențialului de asigurare a sănătății s-a realizat avându-se ca bază de calcul următorii indicatori: numărul de medici, numărul personalului sanitar mediu și numărul de paturi din spitale.

Informațiile obținute din prelucrarea datelor disponibile pot fi sintetizate astfel:

- gradul de concentrare a indicatorului *paturi din spitale* este sub 0,3, ceea ce înseamnă o concentrare redusă pe județe atât pentru CG40, cât și pentru CG41; o concentrare relativ ridicată se constată pentru indicatorul CG41 în anul 2000;
- gradul de concentrare a indicatorului *medici* nu este mare, dar este mai ridicat în cazul CG41, adică atunci când se ia în considerare municipiul București; astfel, CG41 în anul 2000 este de 0,3107, comparativ cu 0,2483 în anul 1990;
- referitor la *personalul sanitar mediu*, concentrarea acestui indicator este similară cu cea a indicatorului *paturi în spitale*: valorile CG40 din anii 1990 și 2000 sunt foarte apropiate (CG40 din 1990 = 0,122 și CG40 din 2000 = 0,119) în timp ce pentru CG41 din cei doi ani este de 0,225 (vezi și Anexa 16).

În dinamică (1990-2000), analiza acestor indicatori prezintă următoarea situație: se constată o dinamică mai ridicată aferentă coeficienților Gini calculați pentru situația în care nu este luat în considerare municipiul București, indicatorul cel mai dinamic fiind numărului de medici (CG40=155%), ceea ce înseamnă creșterea concentrării în cazul acestui indicator. Pentru ceilalți doi indicatori, dinamica nu este mare (100% în cazul numărului de personal mediu sanitar și 111% în cazul paturilor de spital), ceea ce înseamnă că nu au loc modificări importante în aceste situații.

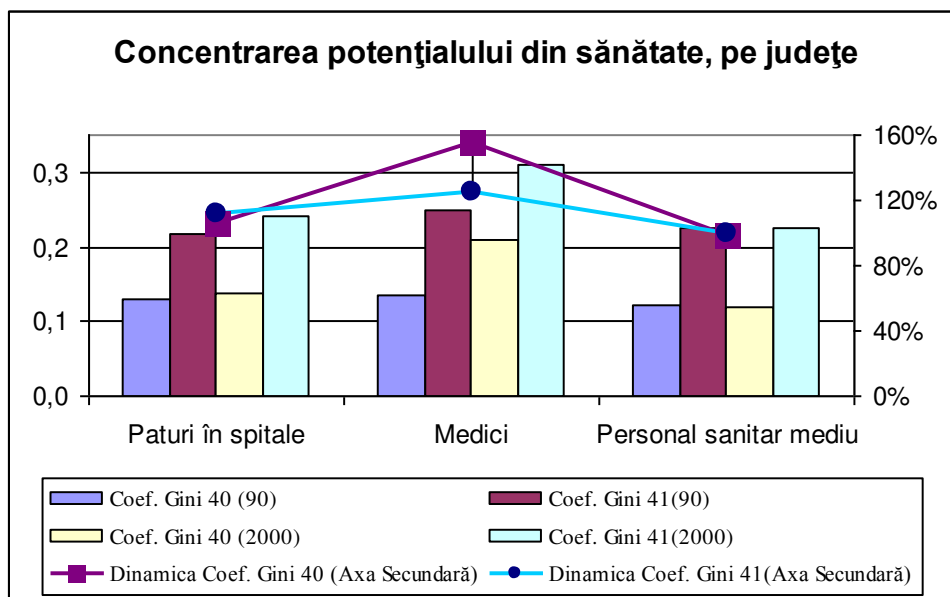


Figura 8-12

Sursa: Calculat pe baza datelor din Anexa 16

D. Analiza concentrării pe județe a numărului mediu de salariați, a veniturilor și cheltuielilor totale (Figura 8-13)

Analizele pe județe, prezintă o concentrare relativ mică la toți indicatorii prezentați: numărul mediu al salariaților, venituri totale și cheltuieli totale, toți coeficienții având valori sub 0,3. O concentrare mai mare se poate observa în cazul numărului mediu de salariați în anul 2000 în situația în care se ia în considerare și municipiul București (CG41 pentru anul 2000 este de 0,256 și CG441 din anul 1990 este de 0,234). O concentrare mai mare se poate observa în situația veniturilor și cheltuielilor în cazul în care s-a avut în vedere municipiul București (CG41 pentru venituri în anul 2000 este de 0,372 iar pentru cheltuieli de 0,368).

De asemenea, dinamica veniturilor și a cheltuielilor a fost mare în cazul CG41 (176% la venituri și 173% la cheltuieli), în timp ce dinamica numărului de salariați s-a menținut la un nivel relativ redus (109%).

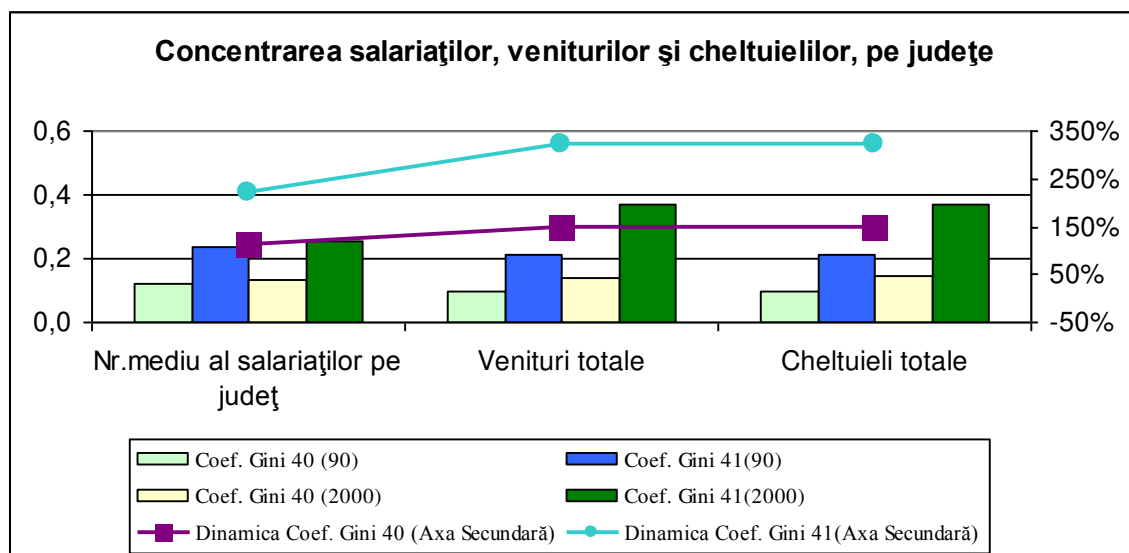


Figura 8-13

Sursa: calculat pe baza datelor din Anexa 16.

E. Analiza concentrării pe județe a infrastructurii de transport (Figura 8-14)

În analiza concentrării pe județe a potențialului de transport s-au avut în vedere următorii indicatori: lungimea drumurilor de cale ferată, lungimea drumurilor publice și lungimea drumurilor publice modernizate. Se poate observa o distribuție relativ uniformă a celor trei indicatori pe județe, valoarea coeficienților Gini fiind sub 0,2.

De asemenea, dinamica acestui sector a fost relativ modestă, atât în cazul CG40, cât și în cazul CG41 (aproximativ 107%).

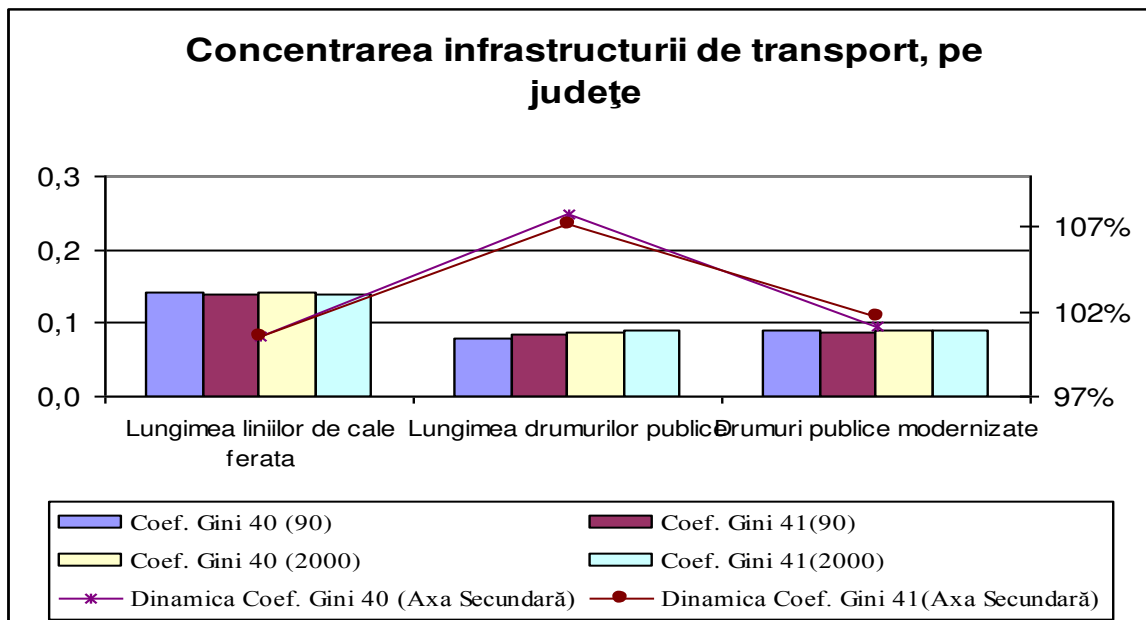


Figura 8-14

Sursa: Calculat pe baza datelor din Anexa 16

F. Concentrarea investițiilor la nivel județean (Figura 8-15)

Având în vedere importanța investițiilor străine în economie, s-a analizat concentrarea acestora la nivel județean pe baza capitalului străin investit, cumulat pe perioada 1990–2000.

Așa cum se poate observa în **Figura 8-15**, există o concentrare mare a investițiilor străine la nivel de județ ($CG_{40} = 0,34$) și o concentrare foarte mare atunci când se ia în considerare și municipiul București ($CG_{41} = 0,70$). Municipiul București concentrează peste 50% din investițiile străine din România, ceea ce explică și trendul ascendent al disparităților existente în nivelul PIB pe regiuni, trend care cunoaște o evoluție ascendentă.

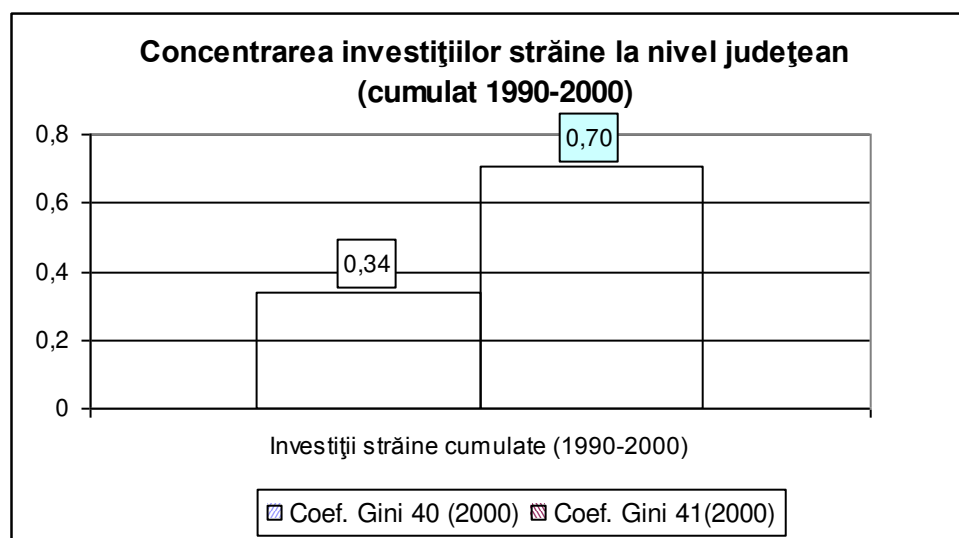


Figura 8-15

Sursa: Calculat pe baza datelor din Anexa 16.

8.5.3. Concluzii privind principalele tipuri de disparități din România

În încercarea de a identifica principalele disparități existente la nivel regional, în anul 2000, au fost utilizate datele existente în Anuarul Statistic al României pe anul 2001, elaborat de Institutul Național pentru Statistică, la care s-au calculat coeficienții de concentrare Gini și Strück.

Pentru anul 1990, au fost utilizate datele la nivel de județ, existente în Anuarul Statistic al României din anul 1991. De asemenea, au fost utilizate ca surse de date unele publicații și buletine statistice ale Camerei de Comerț și Industrie a României și Municipiului București (anul 2002).

Prin analiza datelor statistice, s-a constatat că, în România, cele opt regiuni de dezvoltare au niveluri apropiate de dezvoltare și de dotare cu factori (regiunile grupează județe cu niveluri mai mari sau mai mici de dezvoltare), nivelul inter-regional al disparităților fiind mai mic decât acela între județe sau între zonele urbane și rurale.

A. DISPARITĂȚI ÎNTRE REGIUNI

Având în vedere valorile coeficientului Gini (coeficientul Strück fiind ca valoare foarte apropiat de coeficientul Gini, ne vom referi în continuare numai la acesta din urmă) calculat pe baza indicatorilor existenți la nivel regional, se constată că nivelul disparităților între regiunile de dezvoltare este mic, majoritatea coeficienților având valori sub 0,2 – existând astfel o concentrare regională relativ uniformă, fără concentrări mari ale populației, infrastructurii etc.

Există totuși unele concentrări ce pot fi luate în considerație, dar care nu determină disparități mari între regiuni, în special la indicatorii care caracterizează potențialul economic al regiunii. Astfel se pot menționa:

- valori peste 0,2 ale coeficientului Gini la indicatori cum ar fi: populația rurală, populația ocupată în agricultură și silvicultură, cifra de afaceri a firmelor active din industrie, construcții, comerț și servicii, rețeaua de distribuție a gazelor naturale și a energiei termice;
- valori peste 0,5 la investițiile brute ale firmelor active și investițiile străine. Aceste valori relevă un grad de concentrare mare în regiunea 8 București-Ilfov.

Din analiză rezultă că politica de dezvoltare regională trebuie să ofere soluții la reorientarea investițiilor naționale și străine spre regiunile mai puțin atractive.

B. DISPARITĂȚI ÎN CADRUL REGIUNILOR (LA NIVEL DE JUDEȚ)

Analizele efectuate la nivel județean prezintă o situație diferită de cea la nivel regional și de aceea a fost nevoie de modificarea metodei de calcul prin care se ia în considerare municipiul București (sau se elimină prezența acestuia).

Având în vedere această modalitate de abordare a disparităților regionale (cu și fără municipiul București), putem contura trei grupe de indicatori:

1. grupa indicatorilor între care nu există disparități foarte mari (coeficientul Gini se află sub valoarea de 0,2 și se află în special în situația în care nu a fost luat în calcul Municipiul București); sunt cuprinși majoritatea indicatorilor pentru domenii diverse de activitate;
2. grupa indicatorilor unde coeficientul Gini are valori cuprinse între 0,2 și 0,5; (indicatorii fiind: *localități în care se distribuie gaze naturale, numărul de medici, abonamente telefonice, abonamente radio-TV, populația din mediul rural* etc.);
3. grupa indicatorilor în care coeficientul Gini înregistrează valori peste 0,5; la *investiții străine și investiții brute ale unităților locale active* (CG-41).

Faptul că CG41 sunt mai numeroși în grupele cu concentrare medie și concentrare mare se datorează prezenței municipiului București. Fără acesta, CG40 sunt sub nivelul 0,2, deci există concentrări mici la nivel județean.

Sumarul analizei efectuate se regăsește în Tabelul 8-6.

Tabelul 8-6: Concentrarea activităților, la nivel regional și județean, în România (1990-2000)

Nr.crt.	NIVEL REGIONAL		NIVEL JUDEȚEAN		
	Domeniul/Indicatorul	Coeficientul Gini	Domeniul/Indicatorul	Coeficientul Gini	
				CG40	CG41
Concentrare redusă (CG sub 0,2)					
1.	Populația totală	0,104	Populația totală	0,101	0,172
2.	Populație urbană	0,09	Populația urbană	0,141	-
3.	Populația ocupată în economia națională	0,095	Populația rurală	0,109	0,106
4.	Populația ocupată în sectorul industrie și construcții	0,076	Nr. mediu al salariaților pe județ	0,133	-
5.	Populația ocupată în sectorul de servicii comerciale	0,128	Abonamente la radio	0,158	-
6.	Populația ocupată în sectorul de servicii sociale	0,076	Abonamente TV	0,132	-
7.	Total firme active din industrie, construcții, comerț și alte servicii	0,152	Abonamente telefon	0,152	-
8.	IMM cu 0-9 salariați	0,156	Localități cu instalații de canalizare publică	0,177	0,173
9.	IMM cu 10-49 salariați	0,144	Lungimea totală simplă a conductelor de canalizare	0,165	-
10.	IMM cu 50 - 249 salariați	0,123	Paturi în spitale	0,1368	-
11.	IMM 250 salariați și peste	0,101	Personal sanitar mediu	0,119	-
12.	Cifra de afaceri în industria prelucrătoare	0,141	Venituri totale	0,142	-
13.	Total salariați	0,076	Cheltuieli totale	0,1426	-
14.	Venituri totale	0,087	Lungimea liniilor de cale ferată	0,143	0,14
15.	Abonamente radio	0,099	Volumul de apă potabilă distribuită	0,1679	-
16.	Abonamente TV	0,068	Lungimea drumurilor publice	0,0863	0,0899
17.	Paturi în spitale	0,078	Localități cu instalație de apă potabilă	0,1729	0,1753
18.	Medici	0,108	Drumuri publice modernizate	0,091	0,090
19.	Personal sanitar mediu	0,075			

Nr.crt.	NIVEL REGIONAL		NIVEL JUDEȚEAN		
	Domeniul/Indicatorul	Coeficientul Gini	Domeniul/Indicatorul	Coeficientul Gini	
				CG40	CG41
20.	Localități cu instalații de canalizare publică	0,193			
21.	Lungimea totală simplă a conductelor de canalizare	0,082			
22.	PIB regional – 95 - 99	0,066 – 0,123			
27.	Abonamente telefonice	0,145			
28.	Liniile de cale ferată	0,177			
29.	Lungime drumuri publice	0,186			
30.	Personalul unităților locale active din industrie, construcții, comerț și alte servicii	0,130			
31.	Veniturile bugetelor locale	0,176			
32.	Cheltuielile bugetelor locale	0,175			
33.	Volumul de apă potabilă distribuită consumatorilor	0,120			
34.	Venituri totale	0,079			
35.	Cheltuieli totale	0,083			
Concentrare medie (CG: 0,2 - 0,5)					
36.	Populația rurală	0,233	Populația urbană	-	0,277
37.	Populația ocupată în agricultură și silvicultură	0,223	Nr. mediu al salariaților pe județ	-	0,256
38.	Cifra de afaceri a firmelor active din industrie, construcții, comerț și alte servicii	0,287	Abonamente la radio	-	0,290
39.	Cifra de afaceri din sectorul servicii comerciale	0,415	Abonamente TV	-	0,234
40.	Lungimea simplă a conductelor de distribuție a gazelor naturale	0,298	Abonamente telefon	-	0,330
41.	Localități în care se distribuie energie termică	0,209	Lungimea totală simplă a conductelor de canalizare	-	0,220
			Localități în care se distribuie gaze	0,420	0,419

Nr.crt.	NIVEL REGIONAL		NIVEL JUDEȚEAN		
	Domeniul/Indicatorul	Coeficientul Gini	Domeniul/Indicatorul	Coeficientul Gini	
				CG40	CG41
			naturale		
			Paturi în spitale	-	0,2412
			Medici	0,2104	0,3107
			Personal sanitar mediu	-	0,225
			Venituri totale	-	0,372
			Cheltuieli totale	-	0,368
			Volumul de apă potabilă distribuită	-	0,3139
			Investiții străine	0,340	
Concentrare mare (CG peste 0,5)					
42.	Investiții brute ale unităților locale active	0,543	Investiții străine		0,701
43.	Investiții străine	0,601			

Sursa: Calculat pe baza datelor din Anexele nr.6-16.

CAPITOLUL 9. Politica de dezvoltare regională în România

Evoluția economiei românești înainte de 1990 a fost marcată de o serie de dezechilibre generate, în principal, de caracterul centralizat și rigid al economiei de comandă, caracter ce a creat o serie de disfuncționalități care afectează și în prezent dezvoltarea echilibrată a întregii țări. Această dezvoltare de tip extensiv (realizată fără a ține cont de existența unor perspective reale de dezvoltare în profil regional), a avut în vedere și reducerea disparităților între județe (dezvoltare echilibrată a județelor).

În perioada economiei socialiste, putem aminti faptul că au existat două mari tendințe de dezvoltare economică în profil teritorial:

1. concentrarea și dezvoltarea unor activități industriale în anumite regiuni ale țării, în special acolo unde existau resurse minerale și energetice accesibile;
2. industrializarea forțată pentru a atinge un anumit nivel de producție în fiecare județ.

Politica de industrializare corespunzătoare s-a axat pe câteva coordonate⁹⁹, în special pe cele privind amplasarea noilor obiective industriale: aglomerațiile urbane în apropierea surselor de materii prime, utilizarea maximă a resurselor de muncă disponibile, mai ales în zonele subdezvoltate, valorificarea materiilor prime locale în special prin industrializare și prelucrare, creșterea și dezvoltarea de noi platforme industriale în ariile urbane.

În anul 1975, în România au fost clar definite obiectivele politicii de dezvoltare teritorială a țării în contextul procesului de industrializare. Obiectivele erau exprimate, îndeosebi, prin indicatorul valorii producției industriale la nivelul județelor, pragul minim stabilit fiind de 10 miliarde lei anual. În anul 1980, acest indicator a fost transformat în valoarea producției economice/locuitor, fiind corelat cu potențialul fiecărui județ în parte.

În profil teritorial, politica de industrializare urmărea realizarea unei baze industriale în fiecare județ, indiferent dacă acesta dispunea sau nu de potențial corespunzător. Motivația și obiectivul principal al acestei politici era utilizarea integrală a potențialului de resurse umane și reducerea disparităților interjudețene.

Politica de industrializare forțată a avut ca efect accelerarea ritmului de dezvoltare economică de tip extensiv, lucru ce a dus la utilizarea irațională a resurselor naturale și sărăcirea lor acolo unde ele existau într-o bună măsură, și la migrația forței de muncă spre județele cu ritm mare de industrializare - Botoșani, Teleorman, Vaslui, Olt.

După căderea sistemului socialist de comandă și apariția mecanismului economiei de piață, modelul alocării resurselor s-a schimbat profund, acestea începând să fie orientate spre regiunile în care a devenit posibilă maximizarea utilizării acestora.

⁹⁹ Aceste coordonate ale procesului de industrializare s-au bazat, în special, pe realizarea unor investiții foarte mari, orientate îndeosebi, către industrie și infrastructură, cu toate că unele dintre ele nu erau justificate din punct de vedere economic. Obiectivul industrializării cu orice preț a tuturor județelor țării a determinat, de exemplu, dezvoltarea unor sectoare ale industriei grele și ușoare (construcții de mașini, chimie, metalurgie, textile etc.) în județele cele mai slab dezvoltate ale țării - Buzău, Bistrița-Năsăud, Ialomița, Mehedinți, Olt, Sălaj, Vaslui.

Drept rezultat, regiunile care au cunoscut o dezvoltare industrială forțată suportă, în prezent, impactul sever al procesului de tranziție și al ajustărilor structurale.

Politica de dezvoltare regională a apărut în România din necesitatea de a corecta decalajele regionale existente și de a se alinia principalelor tendințe de regionalizare ce au loc, în prezent, la nivel european. În același timp, trebuie privită ca o condiție esențială a procesului de integrare în structurile europene, în sensul unei mai bune gestionări a Fondurilor Structurale alocate în scopul unei dezvoltări generale echilibrate. Astfel, dezvoltarea regională s-a impus ca un nou vector al politicilor economice în România după 1997, ca urmare a presiunilor Uniunii Europene în special¹⁰⁰, dovedindu-se, din ce în ce mai pregnant, un instrument eficace de control, prevenire și combatere a decalajelor care stau în calea integrării și dezvoltării economiei românești.

9.1. Aspecte generale; principii și obiective

În etapizarea logică a elaborării politicii de dezvoltare regională, identificarea și formularea obiectivelor presupune o mare atenție din partea decidenților, care trebuie să opteze între mai multe obiective, să recurgă la criterii de evaluare a variantelor, astfel încât, în final, politicile care se construiesc în jurul unor obiective să reprezinte cele mai potrivite opțiuni în avantajul procesului de dezvoltare regională. De asemenea, politica de dezvoltare regională este o componentă importantă a programului Guvernului României, definită în acord cu noul concept promovat de Uniunea Europeană, și se înscrie drept o cerință de bază care trebuie îndeplinită până în momentul aderării la structurile comunitare.

Așa cum este definit în Legea nr.151/1998 privind dezvoltarea regională în România, procesul dezvoltării regionale reprezintă "ansamblul politicilor autorităților administrației publice centrale și locale, elaborate în scopul îmbunătățirii performanțelor economice ale unor arii geografice constituite în <regiuni de dezvoltare> și care beneficiază de sprijinul guvernului, al Uniunii Europene și al altor instituții și autorități naționale și internaționale interesate".

Având în vedere complexitatea dificultăților cu care se confruntă economia națională în general și fiecare unitate administrativ-teritorială în particular, putem spune că politica de dezvoltare regională a României acoperă o gamă largă de probleme. Totuși, obiectivele de bază ale politicii, așa cum rezultă din Legea privind dezvoltarea regională în România, sunt următoarele:

- diminuarea dezechilibrelor regionale existente, printr-o dezvoltare echilibrată, prin recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate, ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice, și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;
- pregătirea și adaptarea cadrului instituțional pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile Uniunii Europene și de acces la Fondurile Structurale și la Fondul de Coeziune;
- corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor, stimularea inițiativelor prin valorificarea resurselor locale și regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și al dezvoltării culturale a acestora;
- stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum și participarea regiunilor

¹⁰⁰ Dezvoltarea sistemului instituțional și legislativ s-a făcut pe baza propunerilor Programului PHARE de dezvoltare regională 1996 – 1998, și nu din inițiativa autorităților române.

de dezvoltare la structurile și organizațiile europene care promovează dezvoltarea economică și instituțională, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaționale la care România este parte.

Pe lângă aceste obiective, politica de dezvoltare regională în România trebuie să vizeze aspecte ale dezvoltării fiecărei regiuni în parte, corelate cu cele generale, la nivel național: implementarea acestei politici se realizează în cadrul unui mecanism relativ integrat și funcțional, existent atât la nivel central, cât și regional.

Astfel, la nivel național, politica de dezvoltare regională, trebuie să răspundă următoarelor condiționări: promovarea mecanismelor de dezvoltare în contextul economiei de piață în toate regiunile țării, în vederea îmbunătățirii competitivității și realizării unei creșteri economice permanente, promovarea unei dezvoltări armonioase spațiale și a rețelei de localități, creșterea capacității regiunilor (din punct de vedere instituțional, financiar, decizional) la susținerea propriului proces de dezvoltare, promovarea principiilor dezvoltării durabile, crearea șanselor egale în ce privește accesul la informare, cercetare - dezvoltare tehnologică, educație și formare continuă.

Abordarea integrată la nivel național a procesului de dezvoltare regională în România s-a concretizat, începând cu anul 2001, în elaborarea documentului de poziție privind Capitolul 21 – *"Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale"* de către Guvernul României, pe bază de negocieri cu Comisia Europeană. Negocierile la Capitolul 21 au fost deschise în cadrul Conferinței de Aderare UE – România din data de 21.03.2002, România acceptând acquis-ul comunitar (la 30.06.2002) și nesolicitând o perioadă de tranziție sau derogare. În prezent, factorii implicați în implementarea politicii de dezvoltare regională pregătesc documentul de poziție complementar.

România, prin politica sa de dezvoltare regională, aplică principiile promovate de politica regională a Uniunii Europene. Identificarea și aplicarea acestor principii permit abordarea unitară a acestui proces, optimizarea eforturilor la nivel regional și național, asigurarea unei baze comune în cazul colaborării între țări¹⁰¹.

Dezvoltarea mecanismului prin care politica regională își implementează și îndeplinește obiectivele stabilite este un proces în plină desfășurare, proces susținut atât din resurse interne, cât și din fondurile Uniunii Europene (fonduri de preaderare: PHARE, ISPA și SAPARD).

9.2 Structură instituțională și mecanisme

Integrarea viitoare în cadrul structurilor comunitare afectează deja întreg mecanismul economic general al României, dar și domeniile și sectoarele considerate strategice, care, în urma procesului de coeziune economică și socială, vor deveni componente ale politicii comunitare.

Capitolul 21 – *"Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale"* cuprinde condițiile și obligațiile asumate de România în domeniul dezvoltării regionale, având următorul istoric: în perioada 1994 – 1997, a existat Programul Național Indicativ PHARE (între Guvernul României și Comisia Europeană) în urma căruia a fost realizată Carta Verde a dezvoltării regionale în România. Pe baza propunerilor din

¹⁰¹ Aceste principii sunt următoarele: principiul subsidiarității, principiul concentrării, principiul programării, principiul parteneriatului, principiul adiționării, principiul co-finanțării. Aceste principii nu apar explicit în Legea nr. 151 privind dezvoltarea regională în România; de asemenea, nici obiectivul major al UE legat de coeziunea economică și socială.

Carta Verde, în anul următor – 1998 - a apărut Legea nr. 151 privind dezvoltarea regională în România.

Potrivit Legii nr. 151/1998, au fost stabilite atât obiectivele, instituțiile și mecanismul de implementare a măsurilor de politică regională în România cât și instrumentele economico-financiare de susținere a acțiunilor de politică regională (Fondul Național de Dezvoltare Regională, surse externe, finanțări de la Uniunea Europeană - fondurile de preaderare)¹⁰².

9.2.1. Cadrul legislativ - evoluții și transformări

O dată cu apariția Legii dezvoltării regionale, în România s-au creat premisele elaborării și aplicării unei politici coerente și, în același timp, ale alinierii la obiectivele și cerințele politicii de dezvoltare regională a UE.

Astfel, după un lung proces de deliberare a propunerilor din Cartea Verde, Legea dezvoltării regionale în România a fost adoptată de Parlamentul României, în iulie 1998 (Legea nr. 151/1998). Această lege stabilește cadrul instituțional, obiectivele, competențele, precum și instrumentele specifice dezvoltării regionale. În forma sa actuală, Legea dezvoltării regionale din România are la bază concepte și propuneri stabilite în cadrul Programului PHARE cu privire la dezvoltarea regională, program inițiat de Guvernul României și Uniunea Europeană, la care au participat și reprezentanți ai ministerelor și autorităților județene.

În vederea completării și aplicării Legii dezvoltării regionale în România, au fost emise mai multe acte normative, dintre care putem menționa:

- a) HG nr. 634/1998 privind aprobarea Normelor Metodologice de Aplicare a Legii nr. 151/98 și Reglementarea-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliilor de Dezvoltare Regională; aceste norme dau detalii privind cadrul de implementare a politicii de dezvoltare regională;
- b) HG nr. 979/98 privind organizarea, principalele atribuții și funcționarea Agenției Naționale de Dezvoltare Regională;
- c) HG nr. 979/98 privind desemnarea reprezentanților guvernului în Consiliul Național de Dezvoltare Regională;
- d) Ordonanța de urgență nr. 24/98 privind regimul zonelor defavorizate;
- e) HG nr. 907/98 privind aprobarea normelor metodologice de implementare a prevederilor și facilităților în zonele defavorizate;
- f) Legea nr. 20/99 de aprobare a Ordonanței de urgență nr. 24/98 privind regimul ariilor defavorizate. Această lege este un instrument care abilitează guvernul să ajute ariile geografice declarate defavorizate. În același timp, legea definește ariile defavorizate și condițiile minime pentru a obține acest statut, facilitățile ce pot fi acordate pentru a stimula dezvoltarea economico-socială, ca și obligațiile celor ce beneficiază de aceste facilități;
- g) HG nr. 1323/20.11.2002 privind elaborarea în parteneriat a Planului Național de Dezvoltare;
- h) HG nr. 1555/18.12.2002 privind desemnarea instituțiilor și organismelor responsabile cu coordonarea, implementarea și gestionarea asistenței financiare comunitare prin Instrumentele Structurale;
- i) Legea nr. 672/19.12.2002 privind auditul public intern;

¹⁰² Ca regulă generală, finanțarea UE nu înlocuiește finanțarea statului în cauză, ci este complementară acesteia, conform principiului adiționalității.

j) Legea nr. 256/10.06.2003 privind aprobarea OG nr. 27/30.01.2003 pentru modificarea și completarea Legii nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România;

k) Legea nr. 84/18.03.2003 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv.

Din nefericire, cadrul legal și instituțional creat nu s-a stabilizat, ci a devenit obiectul unor schimbări frecvente, legate, în principal, de schimbările politice la nivel guvernamental (vezi Tabelul 9.1).

Deși dezvoltarea regională presupune planuri și proiecte pe termen mediu și lung, construcția instituțională nu a ținut seama de acest specific, fiind emise mai mult de 30 de acte și documente de reglementare (tabelul prezintă doar o parte din aceste documente). Se pot astfel identifica mai multe etape.

Etapa I (1996–1998): Perioada de conștientizare a dezvoltării regionale

În această etapă, ținându-se seama de propunerile existente în Carta Verde a Politicii de dezvoltare regională în România, s-a înființat Agenția Română de Dezvoltare (ANDR), a cărei funcționare s-a realizat, pentru început, cu finanțare PHARE (aproximativ 1 milion euro anual). Structura instituțională a fost acceptată de guvern și parlament, la nivel central înființându-se Agenția Națională de Dezvoltare Regională și Consiliul Național de Dezvoltare Regională, iar la nivel regional, Agențiile de Dezvoltare Regională și Consiliile de Dezvoltare Regională. Aceste instituții trebuia să funcționeze pe bază de cooperare.

Etapa a II-a: Perioada timpurie (16.07.1998–11.05.2000)

Această perioadă a durat mai puțin de 2 ani (22 de luni) și s-a caracterizat prin clarificarea și stabilirea principiilor, obiectivelor, emiterea legislației secundare (privind crearea Consiliului Național de Dezvoltare Regională, a Consiliilor de Dezvoltare Regională, a Agențiilor de Dezvoltare Regională) și elaborarea primelor schițe de dezvoltare regională. La nivel regional, după o primă perioadă de opoziție datorită neînțelegerii conceptului de dezvoltare regională, autoritățile locale și județene au dat dovadă de entuziasm și bunăvoință, constituind rapid regiunile de dezvoltare, Consiliile de Dezvoltare Regională și Agențiile. Entuziasmul inițial a fost temperat de evoluțiile greoaie de la centru. După constituirea ADR-urilor s-a trecut la elaborarea planurilor regionale și a altor analize și materiale specifice.

De asemenea, au început să apară și primele probleme de cooperare și implementare a proiectelor regionale.

Etapa a III-a: Începutul centralizării (11.05.2000–13.01.2001)

Această etapă a marcat începutul procesului de centralizare a dezvoltării regionale.

La începutul anului 2000, din dorința de a se reduce aparatul administrativ și fără o analiză prealabilă, s-a luat decizia de a se desființa două agenții și de a le încorpora în ANDR: Agenția Națională pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, ce avea atribuții în domeniul IMM, și Agenția Română de Dezvoltare, ce avea atribuții în domeniul investițiilor străine. Atribuțiile acestor agenții au fost transferate ANDR prin Ordonanța de Urgență nr. 48/05.2000 și HG nr. 382/2000, ceea ce a creat o serie de disfuncții, deoarece nu s-a modificat și legea privind atribuțiile altor instituții implicate în procesul de dezvoltare regională (Consiliul Național, ADR-urile, CDR-urile), care au rămas cu vechile atribuții. Acest fapt a dus la disfuncții majore în funcționarea mecanismului existent.

După reorganizare, ANDR a primit noi atribuții și funcții fără legătură cu dezvoltarea regională: privatizarea hotelurilor, restructurarea industrială, investițiile străine etc. Dintr-o agenție cu obiective și scopuri precise a rezultat o structură greoaie, cu 200

de angajați și 20 de direcții și birouri, având obiective multiple. Încă de la început a fost evident că vor apărea unele probleme. Tot atunci au apărut primele semne de centralizare a sistemului dezvoltării regionale. Conducerea ANDR a avut tentative de a schimba Legea dezvoltării regionale, de a desființa ADR-urile și de a crea oficii teritoriale. Intenția era de a crea un sistem complet centralizat. Din fericire, această situație nu a durat decât opt luni.

Etapa a IV-a: Continuarea centralizării (13.01.2001 – 01.10.2002)

După alegerile din anul 2000, Agenția Națională de Dezvoltare Regională a fost transformat în minister – Ministerul Dezvoltării și Prognozei (MDP) – împreună cu departamentul de planificare-prognoză din cadrul Ministerului de Finanțe și separarea direcțiilor cu atribuții în domeniul IMM (acestea din urmă au devenit minister separat). MDP avea în schema de organizare 200 de angajați, patru secretari de stat, un secretar general, două direcții generale, 8 direcții și 4 oficii cu funcții principale de promovare a politicilor de dezvoltare economică și socială, stimulare a investițiilor străine și elaborarea analizelor și prognozelor.

În noua structură, obiectivul dezvoltării regionale nu mai apare explicit dar, atribuțiile fostului ANDR sunt cantonate în cadrul Direcției Generale pentru Dezvoltare Regională, care avea prevăzute în schemă și opt oficii regionale. Tendința de a amalgama mai multe obiective de dezvoltare și de centralizare ce a apărut în anul 2000 se continuă și în anul 2001, la alte cote.

Ministerul Dezvoltării și Prognozei continuă politica de centralizare prin propunerea de a se modifica Legea dezvoltării regionale, de a subordona ADR-urile și de a lăsa un loc decorativ Consiliilor Regionale.

Această evoluție are loc pe fondul neimplicării CNDR, care are funcții de coordonare a politicii de dezvoltare regională (vezi capitolul următor).

Cadrul legal menționat este completat și de prevederile altor legi, cum ar fi Legea finanțelor publice (nr. 198/1998) și Legea proprietății publice (nr. 213/1998) etc.

Etapa a V-a: Construirea unor instituții desființate anterior

La începutul anului 2002, are loc reînființarea Agenției Române pentru Investiții Străine, prin desprinderea din cadrul Ministerului Dezvoltării și Prognozei a Direcției privind investițiile străine. Agenția Română de Investiții Străine – ARIS (cu 30 de angajați) se va ocupa de editarea de broșuri, monitorizarea investițiilor străine, cu scopul de a furniza guvernului informații și sugestii privind creșterea mediului de afaceri din țară. Departamentul de profil existent în cadrul guvernului se ocupa de investiții în obiective în valoare de peste 10 milioane de dolari, iar direcția din Ministerul Dezvoltării și Prognozei de cele cuprinse între 1 și 10 milioane dolari. Investițiile sub 1 milion dolari au căzut în sarcina Ministerul pentru IMM-uri (acest fapt nu există nicaieri scris explicit)¹⁰³.

În luna martie 2002, MDP a supus aprobării guvernului și a fost adoptat un proiect de hotărâre, deja în aplicare, care prevede o nouă organigramă. Conform acesteia, a fost înființată, în locul direcției menționate, o nouă direcție privind mediul de afaceri. Aceasta a apărut în urma rezultatelor unui studiu privind îmbunătățirea mediului de afaceri din România. În anul 2002 (iunie), a avut loc o nouă modificare a structurii MDP, consfințită printr-o nouă hotărâre de guvern.

¹⁰³ Chiar MDP a declarat că, după înființarea Agenției Române de Investiții Străine, soluțiile de finanțare sunt neclare, deoarece ARIS nu a fost prinsă în bugetul de stat pe anul 2002

Etapa a VI-a: Ultima etapă

Cu toate că nu a fost confirmată de autoritățile centrale, s-a vehiculat ideea revenirii la primele structuri instituționale și în special la Agenția Națională de Dezvoltare Regională. Acest lucru nu s-a întâmplat. Mai mult, au existat modificări privind instituțiile desemnate a îndeplini rolul de autorități de management și plată în gestionarea Fondurilor Structurale (după aderare): **Ministerul Integrării Europene** (desemnat Autoritate de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar) cu toate că acesta nu a îndeplinit această funcție până în prezent, se consideră că personalul existent la nivelul acestui minister are experiență acumulată și **Agenția Națională de Plăți (în cadrul Ministerului Finanțelor)** creată pentru gestionarea financiară a fondurilor acordate din Fondurile Structurale.

Agenția Națională de Plăți va îndeplini funcția de autoritate de plată atât pentru fiecare Fond Structural cât și pentru Fondul de Coeziune (chiar dacă aceste fonduri au obiective diferite: primul susține regiuni iar cel de-al doilea susține programe majore). Cu toate că intenția este aceea de a simplifica fluxul financiar printr-o concentrare a activităților într-o singură instituție, de fapt se urmărește centralizarea, în continuare, a resurselor financiare alocate de UE, ADR-urile rămânând în continuare simple instituții.

De asemenea (potrivit HG nr. 1555/2002), există, în prezent, foarte multe instituții care, în fapt, au sarcini comune: MDP-ul (desemnat Unitate de Coordonare a Fondului de Coeziune, are și responsabilitatea coordonării finanțării proiectelor pentru dezvoltarea rețelelor de transport cu proiectele pentru protecția mediului), Agențiile pentru Dezvoltare Regională (desemnate Autorități de Implementare) pentru fiecare Program Operațional, Centrul Național de Management Programe pentru implementarea Programului Operațional Sectorial pentru cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă pentru implementarea Programului Operațional Sectorial pentru politica socială și de ocuparea forței de muncă, Agenția de Plăți și Intervenție pentru implementarea Programului Operațional Sectorial pentru agricultură, dezvoltare rurală și pescuit.

De asemenea, în ultima perioadă, au fost modificate hotărârile de guvern pentru organizarea și funcționarea ministerelor desemnate prin HG nr. 1555/2002 în vederea coordonării, implementării și gestionării asistenței financiare comunitare prin Instrumentele Structurale. Aceste ministere trebuie să-și stabilească direcții al căror scop urmărit este cel de corelare a dezvoltării regionale cu cea sectorială.

Tabelul 9-1: Evoluția legislației privind dezvoltarea regională în România

	Lege/document Nr. document	Data promulgării	Principalele prevederi	Observații
1.	CARTA VERDE a dezvoltării regionale în România	1997	Propuneri pentru cadrul legislativ și instituțional al dezvoltării regionale în România	Finanțat prin Programul PHARE Ro 9408/0101: Regional Development Policy
2.	Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România și Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a Consiliilor pentru Dezvoltare Regională	MO nr. 265 din 16 iulie 1998	Stabilește cadrul instituțional și obiectivele, competențele și instrumente specifice politicii de dezvoltare regională în România	Transpunerea acquis-ului comunitar în domeniul dezvoltării regionale. România este una din primele țări în curs de aderare care a îndeplinit acest obiectiv
3.	HG nr. 634/1998 pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România și a Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a Consiliilor pentru Dezvoltare Regională	MO nr. 379 din 25 octombrie 1998	Stabilește normele metodologice de aplicare a Legii nr. 151/1998	
4.	HG nr. 975 privind organizarea și funcționarea Agenției pentru IMM	MO nr. 529 din 31 decembrie 1998	Agenția pentru IMM este recreată sub denumirea ANIMM, ca instituție separată, în subordinea guvernului și în coordonarea directă a primului-ministru	A șasea reorganizare a Agenției pentru IMM în decursul ultimilor ani
5.	HG nr. 978 din 23 decembrie 1998 privind organizarea și funcționarea ANDR	MO nr. 528 din 31 decembrie 1998	Organizarea și funcționarea ANDR	Constituirea primei agenții de acest fel din România
6.	HG nr. 979 din 1998 pentru desemnarea	M. O. nr. 527 din	Aprobă desemnarea	

	Lege/document Nr. document	Data promulgării	Principalele prevederi	Observații
	reprezentanților guvernului în Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională	31 decembrie 1998	reprezentanților guvernului în Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională	
7.	Hotărârea Guvernului României nr. 525/1999 privind aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 24/1998 privind regimul zonelor defavorizate	MO nr. 325 din 8 iulie 1999	Aprobă normele metodologice pentru aplicarea Legii zonelor defavorizate.	
8.	HG nr. 554 din 12 iulie 1999 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională	MO nr. 340 din 16 iulie 1999	Aprobă Regulamentul de organizare și funcționare a CNDR. Stabilește funcțiile și atribuțiile CNDR	CNDR se întrunește de cel puțin două ori pe an sau de mai multe ori la cererea președintelui
9.	HG nr. 382 privind reorganizarea ANDR	MO nr. 219 din 18 mai 2000	Reglementează reorganizarea ANDR	ANDR primește noi funcții, cum ar fi cea privind investițiile străine, privatizarea și dezvoltarea IMM, fără a se modifica și celelalte legi privind CNDR sau CDR.. ANDR devine un superminister cu 200 de angajați, 18 direcții și 2 oficii
10.	Ordonanța de urgență nr. 24/1998 privind regimul zonelor defavorizate	MO nr. 12 din 19 ianuarie 1999	Aprobă regimul zonelor defavorizate.	
11.	Ordonanța de urgență nr. 75/2000 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 24/1998 privind regimul zonelor defavorizate	MO al României nr. 282 din 22 iunie 2000	Modifică regimul zonelor defavorizate.	
12.				
13.	Ordinul nr.1/2000 al Agenției Naționale pentru	MO nr.	Măsuri pentru dezvoltarea zonelor	

	Lege/document Nr. document	Data promulgării	Principalele prevederi	Observații
	Dezvoltare Regională privind zonele defavorizate	230/25.05.2000	defavorizate	
14.	Hotărârea nr. 520/2000 privind aprobarea Programului special pentru zonele defavorizate "Dezvoltarea afacerilor"	MO al României nr. 314 din 6 iulie 2000	Aprobă Programul special pentru zonele defavorizate "Dezvoltarea afacerilor".	
15.	Hotărâre nr. 521/2000 privind aprobarea Programului special pentru zonele defavorizate "Sprijinirea investițiilor"	MO al României nr. 314 din 6 iulie 2000	Aprobă Programul special pentru zonele defavorizate "Sprijinirea investițiilor".	
16.	Hotărâre nr. 522/2000 privind aprobarea Programului special pentru zonele defavorizate "Sprijinirea activităților agricole din mediul rural"	MO al României nr. 314 din 6 iulie 2000	Aprobă un program special pentru zonele defavorizate, în special pentru zone agricole din mediu rural	
17.	HG nr. 16 din 4 ianuarie 2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării și Prognozei;	MO nr.13 din 10 ianuarie 2001	Aprobă organizarea și funcționarea MDP cu 290 de salariați	ANDR este inclusă în MDP, în cadrul Direcției Generale Investiții Străine și Dezvoltare Regională. Fostele direcții ce se ocupau de IMM sunt transformate în minister al IMM
18.	Hotărârea nr. 340 din 22 martie 2001 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 16/2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării și Prognozei	MO al României nr. 164 din 2 aprilie 2001	Privește organizarea și funcționarea MDP.	Se aduc corecții HG nr. 16/14.01.2001
19.	Legea nr.621/2001 privind zonele asistate		Condiții speciale pentru zonele defavorizate, zonele de dezvoltare economică și parcurile industriale	
20.	HG nr. 759/2001 privind aprobarea structurii, indicatorilor și fondurilor aferente programelor care se experimentează și se finanțează din bugetul Ministerului	MO nr. 480 din 21 august 2001	Aprobă structura, indicatorii și fondurile aferente programelor care se experimentează și se	

	Lege/document Nr. document	Data promulgării	Principalele prevederi	Observații
	Dezvoltării și Prognozei în anul 2001		finanțează din bugetul Ministerului Dezvoltării și Prognozei în anul 2001.	
21.	HG nr. 1323/20.11.2002 privind elaborarea în parteneriat a Planului Național de Dezvoltare.	MO nr. 898/11.12.2002	Stabilește rolul și atribuțiile tuturor instituțiilor și organismelor implicate în elaborarea PND. Acest act normativ asigură baza legală pentru crearea și dezvoltarea relațiilor inter-instituționale și a structurilor parteneriale la nivel național și regional, stabilind, de asemenea, cu mai multă claritate, rolul ministerelor, al ADR și al altor instituții implicate în elaborarea PND.	
22.	Legea nr. 672/19.12.2002 Aceste acte normative precizează structurile interne prin care urmează a se realiza atribuțiile conferite prin HG 1555/2002, stabilesc anul când acestea vor deveni operaționale (2004/2005) și prezintă numărul de personal necesar estimat pentru anul 2004 și 2005.	MO nr. 953/24.12.2002	Lege care aduce noi reglementari privind organizarea și desfășurarea auditului public intern în România.	
23.	Legea nr. 256/10.06.2003 privind aprobarea OG nr. 27/30.01.2003 pentru modificarea și completarea Legii nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România.	MO nr. 429/18.06.2003 MO nr. 62 din 01.02.2003	Prin acest act normativ se stabilește obligativitatea avizării statutului de organizare și funcționare a ADR de către MDP și se introduce responsabilitatea consiliilor județene, a celor locale, inclusiv a municipiului București, de a adopta hotărâri în aplicarea hotărârilor Consiliilor pentru Dezvoltare Regională, în termen de 30 de zile de la data	MDP i se conferă rolul de auditor al gestionarii de către ADR a fondurilor care constituie Fondul pentru Dezvoltare Regională. Legea pentru aprobarea OG 27/2003 se afla in procedura de

	Lege/document Nr. document	Data promulgării	Principalele prevederi	Observații
			comunicării lor	promulgare.
24.	HG nr. 1555/18.12.2002 privind desemnarea instituțiilor și organismelor responsabile cu coordonarea, implementarea și gestionarea asistenței financiare comunitare prin Instrumentele Structurale.	MO nr. 70/3.02.2003	Acest act normativ creează cadrul legislativ necesar pentru ca instituțiile implicate în managementul și implementarea viitoarelor programe structurale să-și poată defini responsabilitățile și atribuțiile, precum și măsurile necesare pentru dezvoltarea capacității instituționale și administrative adecvate, corespunzător regulamentelor Uniunii Europene.	
25.	Legea nr. 84/18.03.2003 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv.	MO nr. 195/26.03.2003	Aceste acte normative vin să precizeze structurile interne prin care urmează a se realiza atribuțiile conferite prin HG 1555/2002, stabilesc anul când acestea vor deveni operaționale (2004/2005) și prezintă numărul de personal necesar estimat pentru anul 2004 și 2005.	
26.	HG nr. 599/2003 pentru modificarea și completarea HG nr. 1 075/2001 privind organizarea și funcționarea	MO nr.		

	Lege/document Nr. document	Data promulgării	Principalele prevederi	Observații
	Ministerului Integrării Europene.	378/02.06.2003.		
27.	HG nr. 600/2003 privind modificarea și completarea HG nr. 758/2002 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării și Prognozei.	MO nr. 378/02.06.2003		
28.	HG nr. 601/2003 pentru modificarea și completarea HG nr. 267/2003 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice.	MO nr. 378/02.06.2003		
29.	HG nr. 602/2003 pentru modificarea și completarea HG nr. 4/2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Solidarității Sociale.	MO nr. 378/02.06.2003.		
30.	HG nr. 603/2003 pentru modificarea și completarea HG nr. 362/2002 privind organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor.	MO nr. 378/02.06.2003		
31.	HG 604/2003 pentru modificarea și completarea HG nr. 23/2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației și Cercetării (HG 605/2003) pentru modificarea și completarea HG nr. 17/2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apelor și Protecției Mediului, HG 606/2003 pentru modificarea și completarea HG nr. 3/2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței.	MO nr. 378/02.06.2003), MO nr. 378/02.06.2003 MO nr. 379/02.06.2003.		

9.2.2. Aspecte instituționale

Structura instituțională creată ca urmare a **Legii nr. 151/1998** privind dezvoltarea regională în România, are două niveluri: național și regional.

La nivel național, au fost create, potrivit legii, **Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională și Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională (Ministerul Dezvoltării și Prognozei)**, iar la nivel regional, cele **opt Consilii de Dezvoltare Regională și opt Agenții de Dezvoltare Regionale** corespunzătoare fiecărei regiuni în parte.

I) Nivelul național

A) Principala instituție de coordonare a activităților ce decurg din obiectivele legii dezvoltării regionale este **Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională**¹⁰⁴ (CNDR) care are în subordine directă fosta Agenție Națională pentru Dezvoltare Regională (ANDR), MDP/MIE. CNDR aprobă Programul Național de Dezvoltare Regională și este titularul deciziei politice pentru direcțiile principale de dezvoltare.

De la înființarea sa, acest consiliu a avut o activitate sporadică, motiv ce a determinat ca multe din problemele dezvoltării regionale să rămână nesoluționate, iar MDP-u/MIEI (respectiv ANDR) acționează fără a avea restricții sau limitări. Începând cu anul 2001, primul-ministru nu mai prezidează CNDR, ci ministrul MDP. Această schimbare face ca dezvoltarea regională să capete un rol secundar din punctul de vedere al agendei politice. De asemenea, tot din anul 2001, responsabilitățile CNDR-ului au fost preluate de către nou înființatul Minister al Dezvoltării și Prognozei, care asigura secretariatul CNDR.

B) Ministerul Dezvoltării și Prognozei (MDP)

Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională¹⁰⁵ a fost, până la finele anului 2000, instituția responsabilă cu promovarea și coordonarea politicii de dezvoltare regională în România (potrivit Legii nr. 151/98). Agenția acționa ca instituție executivă a Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională (CNDR). După reorganizare, Agenția a devenit Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională în cadrul Ministerului Dezvoltării și Prognozei.

Potrivit legii, Ministerul Dezvoltării și Prognozei administrează direct ajutorul comunitar în domeniul coeziunii economice și sociale. Din acest punct de vedere, MDP era partenerul Direcției Generale pentru Politica Regională (DG XVI) din cadrul Comisiei Europene și coordona implementarea Planului Național de Dezvoltare care stă la baza acordării sprijinului comunitar în domeniul coeziunii economice și sociale.

Alte atribuții ale MDP cuprindeau:

- elaborează Strategia Națională pentru dezvoltare regională și Programul Național pentru dezvoltare regională;
- elaborează principiile, criteriile, prioritățile și modul de alocare a resurselor Fondului Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR);
- asigură managementul financiar și tehnic al FNDR;

¹⁰⁴ CNDR este format din 16 reprezentanți de la Consiliile de Dezvoltare Regională (președinții și vicepreședinții acestora) și 16 reprezentanți ai guvernului. Primul-ministru era președintele CNDR.

¹⁰⁵ ANDR a fost înglobată în MDP.

- propunea CNDR nominalizarea unor zone drept zone defavorizate, pentru a fi susținute economic și financiar prin instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională;
- asigura asistența de specialitate Consiliilor pentru Dezvoltare Regională în procesul de construcție instituțională;
- promova diferite forme de cooperare între județe, municipii, orașe și comune.

Principala sursă de susținere a politicii de dezvoltare regională, la nivel național, trebuie să fie **Fondul Național pentru Dezvoltare Regională**¹⁰⁶ (FNDR). Acesta trebuie să reprezinte o importantă sursă financiară de susținere a proiectelor și programelor de dezvoltare regională, fiind constituit din surse de la bugetul statului (suma alocată anual prin bugetul de stat ca poziție distinctă pentru politica de dezvoltare regională), asistență financiară UE (programe PHARE și fonduri de preaderare), Fonduri Structurale ale Uniunii Europene, diverse surse financiare din fondurile aflate la dispoziția guvernului. FNDR trebuia să fie alimentat și din Fondul Național, fond ce a fost înființat în anul 1998 de către Guvernul României, ca organism separat în cadrul Ministerului Finanțelor, în scopul de a gestiona fondurile PHARE alocate României de către UE. Responsabilul însărcinat cu autorizarea finanțării este președintele Fondului Național, care deține responsabilitatea globală a managementului financiar al fondurilor PHARE în România.

Începând cu luna iunie 2003, atribuțiile MDP au fost repartizate astfel:

- *Ministerul Integrării Europene* desemnat drept Autoritate de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar, cu rolul de a asigura coordonarea implementării asistenței financiare comunitare prin Fondurile Structurale, având rolul de coordonator național al fondurilor de pre-aderare;
- *Agenția Națională de Plăți* pentru gestionarea financiară a fondurilor acordate de UE (aflată în cadrul Ministerului Finanțelor Publice), care va îndeplini funcția de Autoritate de Plată atât pentru Fondurile Structurale cât și pentru Fondul de Coeziune. Agenția Națională de Plăți urmează a se crea cât mai aproape de momentul aderării, prin preluarea structurilor specifice instrumentelor de pre-aderare existente la acel moment, pentru a asigura astfel un personal specializat și continuarea perfecționării lui în mod unitar și coerent.

În domeniul dezvoltării regionale, nou-înființatul *Minister al Integrării Europene* va avea următoarele atribuții și responsabilități:

- elaborează Planul Național de Dezvoltare, potrivit strategiilor și planurilor regionale de dezvoltare și a strategiilor și programelor sectoriale ale autorităților administrației publice centrale, fundamentând pe aceasta bază fondurile de tip structural alocate de Uniunea Europeană în perioada de preaderare și Fondurile Structurale și de Coeziune, după aderare;
- urmărește realizarea obiectivelor de coeziune economică și socială, în scopul diminuării decalajelor în dezvoltarea regiunilor și zonelor țării, al întăririi capacității competitive a fiecărei regiuni;
- asigură coordonarea implementării politicii naționale de dezvoltare pe ansamblul țării, pe regiuni și zone;
- analizează și propune Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională finanțarea programelor și proiectelor de dezvoltare regională; elaborează programe de sprijin

¹⁰⁶ Fond care nu a fost înființat nici până în prezent.

al regiunilor pentru a dobândi mijloacele necesare în vederea restructurării, modernizării și dezvoltării lor;

- asigură managementul financiar și tehnic al Fondului Național pentru Dezvoltare Regională și al fondurilor de tip structural pentru realizarea coeziunii economice și sociale, în conformitate cu Planul Național de Dezvoltare;
- potrivit H.G. nr. 1555 privind desemnarea instituțiilor responsabile cu coordonarea, implementarea și gestionarea asistenței financiare comunitare, MIE reprezintă autoritatea de management pentru Cadrul de sprijin comunitar, cu responsabilitatea coordonării implementării asistenței comunitare din Fondurile Structurale;
- colaborează cu Ministerul Afacerilor Externe la realizarea obiectivelor de cooperare externă a regiunilor de dezvoltare de tip transfrontalier, interregional sau la nivelul euroregiunilor;
- asigură președinția și secretariatul Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională;
- coordonează programarea și asigură monitorizarea Instrumentului pentru Politici Structurale de Preaderare (ISPA).

Ministerului Finanțelor Publice devine principalul responsabil cu programarea financiară multi-anuală a obiectivelor prioritare de dezvoltare stabilite în PND, în scopul asigurării coordonării procesului de planificare a dezvoltării prin PND cu procesul de planificare a bugetului de stat, inclusiv planificarea și programarea bugetară multi-anuală. Pentru asigurarea unei bune fundamentări, de jos în sus, a planificării bugetare, HG nr. 1323/2002 stipulează colaborarea dintre MFP–MDP/MIE/ADR-uri, precum și cu ministerele care realizează documentele de programare.

În a doua jumătate a anului 2002, a fost constituit Grupul de coordonare al Sistemului de Management Informațional (MIS), al cărui obiectiv principal a fost acela de a realiza un sistem de raportare computerizat, transparent, între ADR-uri și autoritățile centrale. Grupul de Coordonare al MIS este format din reprezentanți ai MDP/MIE, ai ADR-urilor, precum și din experți în domeniul sistemului informațional, numiți pe termen scurt la nivel național și regional. Sistemul urmează să răspundă cerințelor de monitorizare Phare și, în viitor, principiilor programelor finanțate prin Fondurile Structurale. Sistemul va include sub-programele regionale și va asigura comunicarea între Autoritatea de Management, Autoritățile de Implementare și Autoritatea de Plată privind controlul din punct de vedere tehnic și financiar al programelor. Sistemul va constitui baza viitorului sistem de monitorizare și evaluare al utilizării Fondurilor Structurale.

Prin HG nr.1555/18.12.2002 (publicată în MO nr. 70/3.02.2003) a fost înființată Agenția Națională de Plăți, în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, având funcția de autoritate de plată pentru Fondul European pentru Dezvoltare Regională, pentru Fondul Social European, pentru Fondul European pentru Orientare și Garantare în Agricultură - secțiunea "Orientare", pentru Instrumentul Financiar de Orientare Piscicola, precum și pentru Fondul de Coeziune. Planul de acțiune și calendarul de implementare a acestor responsabilități se afla în curs de elaborare.

De asemenea, la nivel central există și Comitetul Național de Coordonare a programelor Phare – componenta Coeziune Economică și Socială, constituit prin Ordinul Ministrului Dezvoltării și Prognozei nr. 191/11.07.2002. Acesta are ca obiectiv principal monitorizarea și evaluarea proiectelor existente în cadrul componentei de coeziune economică și socială prin urmărirea periodică a stadiului programului și a rezultatelor obținute.

II) Nivelul regional

C) Agențiile pentru Dezvoltare Regională (ADR)

Potrivit legii¹⁰⁷, consiliile județene, cu acordul consiliilor orășenești și comunale, au decis să coopereze și să creeze regiuni de dezvoltare. Aceste regiuni de dezvoltare, o dată formate, au devenit cadrul de implementare al politicii regionale, fiind în același timp regiuni funcționale și de programare a măsurilor și acțiunilor politicii de dezvoltare regională. Regiunile au fost înființate prin convenții semnate de reprezentanții consiliilor județene, înființare aprobată de către Guvernul României (aceste convenții reprezintă "actul de naștere" al regiunilor de dezvoltare din România).

În România au luat ființă opt astfel de regiuni (în perioada 1998-1999), care corespund și sunt recunoscute ca regiuni de tip NUTS II (echivalentul nivelului de organizare administrativ-teritorială a UE), fiecare județ corespunzând, la rândul său, nivelului NUTS III. Regiunile de dezvoltare regională nu sunt unități administrative și nu au personalitate juridică, fiind forme de cooperare interjudețeană. De asemenea, regiunile de dezvoltare sunt regiuni statistice la nivelul cărora, începând cu anul 1998, sunt colectate date și informații statistice, raportate ulterior instituției europene EUROSTAT (Direcția REGIO).

La nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare există un Consiliu pentru Dezvoltare Regională (CDR) și o Agenție de Dezvoltare Regională (ADR), organisme neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică și care acționează în condițiile legii. Agențiile de dezvoltare au sarcina de a elabora Strategia pentru dezvoltare regională, Planurile multianuale și anuale pentru dezvoltare regională și Programele pentru dezvoltare regională, care sunt aprobate de către Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională.

Principalele responsabilități ale ADR privesc¹⁰⁸:

- elaborarea și înaintarea către CDR spre aprobare a strategiei de dezvoltare regională, a programelor și a planificării administrării fondurilor;
- implementarea programelor de dezvoltare regională și planificarea administrării fondurilor, conform deciziilor adoptate de CDR al regiunii respective;
- identificarea zonelor defavorizate din cadrul regiunilor de dezvoltare, cu ajutorul consiliilor județene, și înaintarea documentației necesare (documentație aprobată în prealabil de către CDR) către ANDR, spre aprobare;
- asigură asistența tehnică de specialitate, împreună cu consiliile locale sau județene, după caz, persoanelor fizice sau juridice, cu capital de stat sau privat, care investesc în zonele defavorizate;
- înaintează Agenției Naționale pentru Dezvoltare Regională propuneri de finanțare, din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională, a proiectelor de dezvoltare aprobate;
- acționează pentru atragerea de surse financiare la Fondul pentru Dezvoltare Regională;
- gestionează Fondul pentru Dezvoltare Regională, în scopul realizării obiectivelor prevăzute în programele de dezvoltare regională¹⁰⁹;

¹⁰⁷ Legea nr. 151/1998.

¹⁰⁸ Articolul 8 al Legii nr. 151/1998.

¹⁰⁹ Trebuie menționat că Fondurile de Dezvoltare Regională nu au fost niciodată create, deși ele erau menționate în Legea nr. 151/1998.

- răspunde față de Consiliul pentru Dezvoltare Regională (CDR) și față de organele abilitate prin lege pentru corecta gestionare a fondurilor alocate.
- ADR-urile și-au găsit locul în peisajul instituțional județean-regional prin derularea unor activități specifice.

Evoluția și rezultatele ADR-urilor sunt amenințate, în special după 2000, de o serie de aspecte care pot influența negativ buna desfășurare a activităților deja începute:

1. ADR-urile au fost subordonate autorității centrale (a existat intenția de a le transforma în 8 oficii regionale¹¹⁰); în prezent, ADR-urile joacă rolul unor oficii descentralizate, care implementează la nivel regional programe și proiecte naționale de dezvoltare; este elocvent faptul că, până în prezent, nu a fost pusă în aplicare nici una din strategiile elaborate la nivel regional.
2. Subdimensionarea severă din punctul de vedere al personalului disponibil față de creșterea semnificativă a atribuțiilor (elaborarea de strategii, contractare, implementare, monitorizare proiecte etc.).
3. Finanțarea redusă a ADR-urilor, cheltuielile curente fiind asigurate din bugetele județene și comunale din cadrul regiunii de dezvoltare; în unele cazuri, salariile se plătesc cu mare întârziere.
4. Situația finanțării este îngreunată de decizia MDP din anul 2001 de a elimina taxele percepute pentru acordarea certificatelor de investitor din zonele defavorizate.
5. Lipsa unei finanțări sigure facilitează influențele politice în deciziile tehnice și mai ales în finanțarea proiectelor PHARE.
6. Existența unei presiuni continue de a limita rolul ADR și de a fi înlocuite cu instituții centralizate, direct subordonate MDP.

Agențiile de Dezvoltare Regională sunt coordonate de Consilii de Dezvoltare Regională, ale căror responsabilități¹¹¹ sunt descrise în Legea privind dezvoltarea regională în România.

D) Consiliile pentru Dezvoltare Regională (CDR)

La nivel teritorial, fiecare regiune are un Consiliul pentru Dezvoltare Regională care este alcătuit din președinții consiliilor județene și câte un reprezentant al consiliilor locale municipale, orașenești și comunale. CDR este un organ deliberativ care analizează și decide cu privire la strategia și programele de dezvoltare regională.

Consiliile pentru Dezvoltare Regională au următoarele funcții și atribuții:

- analizează și aprobă strategia și programele de dezvoltare regională;
- aprobă proiectele de dezvoltare regională;
- prezintă Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională propuneri privind constituirea Fondului pentru Dezvoltare Regională;
- aprobă criteriile, prioritățile, alocarea și destinațiile resurselor Fondului pentru dezvoltare regională;
- urmărește utilizarea fondurilor alocate agențiilor pentru dezvoltare regională;
- urmărește respectarea obiectivelor dezvoltării regionale.

¹¹⁰ Această intenție a fost abandonată ulterior.

¹¹¹ Articolele 4, 5, 6.

La nivelul fiecărei regiuni ar fi trebuit să se constituie **Fonduri pentru dezvoltare regională** (FDR) care să fie gestionate de Agențiile de Dezvoltare Regională. Potrivit legii, sursele de finanțare trebuiau să provină din:

- alocații de la Fondul Național pentru Dezvoltare Regională;
- contribuții de la bugetele locale și județene, în limitele aprobate de consiliile locale sau județene;
- surse financiare atrase din sectorul privat, de la bănci, investitori străini, UE și de la organizații internaționale.

Așa cum s-a precizat, aceste fonduri nu au fost constituite niciodată, influențând negativ rolul Consiliilor de Dezvoltare Regională.

La solicitarea consiliilor locale sau județene, după caz, și în baza documentațiilor propuse de Agențiile de dezvoltare regională, Consiliile de dezvoltare regională pot solicita CNDR să propună guvernului declararea unor zone drept zone defavorizate pentru a fi susținute economic prin instrumente specifice politicii de dezvoltare regională. Zonele defavorizate se caracterizează printr-o structură a populației care este mai puțin favorabilă dezvoltării (îmbătrânită, cu nivel redus de instruire, grad redus de urbanizare) și/sau prin disfuncționalități grave, asociate cu tipuri specifice de activități. Aceste zone defavorizate beneficiază de anumite facilități fiscale concrete, stabilite în funcție de condițiile existente în fiecare zonă.

Ideea înființării Consiliilor de Dezvoltare Regională a fost aceea de a crea un cadru regional pentru rezolvarea unor probleme importante ale județelor componente. În timp, din cauza lipsei mijloacelor și resurselor, CDR au în sarcină numai posibilitatea de a aproba diverse documente de planificare regională (planuri regionale, liste de proiecte reprezentative la nivel regional etc.).

E. Alte organisme regionale

Comitetul Interinstituțional pentru elaborarea PND (CIP) include reprezentanți ai ministerelor, ADR-urilor, altor instituții publice centrale, institute de cercetări și instituții de învățământ superior, precum și reprezentanți ai partenerilor economici și sociali. În CIP este reprezentat și nivelul regional, fiind astfel nu numai un organism de coordonare interministerială, ci și interinstituțională, ceea ce face posibilă corelarea, în cadrul acestei structuri, a obiectivelor de dezvoltare sectorială cu cele regionale. CIP reprezintă cadrul partenerial al CNDR, organul deliberativ la nivel național, în politica regională, constituit prin Legea 151/1998; are rol consultativ, formulând recomandări și propuneri către CNDR asupra conținutului PND.

În vederea elaborării Planurilor de dezvoltare regională vor fi înființate **Comitetele Regionale** care vor include reprezentanții ADR-urilor, ai Prefecturilor, Consiliilor Județene, serviciilor descentralizate ale instituțiilor publice centrale, instituții de învățământ superior și institute de cercetare, precum și reprezentanți ai partenerilor economici și sociali; reprezintă un parteneriat între CDR-uri, organele deliberative la nivel regional în politica regională (constituite prin Legea 151/1998).

Comitetele Regionale au rol consultativ, formulând recomandări și propuneri privind conținutul Planurilor de Dezvoltare Regională. Acestea sunt reprezentate în Comitetul Interinstituțional de către coordonatorii lor, având posibilitatea nu numai de a prezenta și susține obiectivele prioritare de dezvoltare ale regiunilor, existente în Planurile de Dezvoltare Regională, pentru a fi incluse în PND, ci și de a participa direct și efectiv la analiza și dezbaterea priorităților sectoriale de dezvoltare și la armonizarea obiectivelor regionale cu cele sectoriale, precum și la întreg procesul de realizare a consensului, între partenerii implicați, asupra priorităților de dezvoltare stabilite în PND.

Structurile partenariale ce se vor crea vor funcționa atât prin organizarea unor grupuri de lucru, pe baza problemelor identificate în regiuni, dar și prin întâlniri dintre reprezentanții instituțiilor centrale și regionale, precum și a partenerilor economici și sociali.

9.3 Planului Național de Dezvoltare¹¹² 2002-2005 – principalul instrument al politicii de dezvoltare regională din România

O condiție esențială pentru derularea procesului de dezvoltare regională o reprezintă existența unor resurse financiare care să susțină implementarea obiectivelor specifice și generale. De asemenea, procesul de planificare regională este inseparabil de alocarea resurselor financiare și presupune corelarea acestora la diferite niveluri teritorial-administrative. Aceste corelații pot fi realizate cu ajutorul Planului Național de Dezvoltare (PND), care reprezintă un instrument important în corectarea dezechilibrelor regionale și în promovarea dezvoltării economice¹¹³, reprezentând, în același timp, dovada clară a progresului realizat în procesul de programare din România¹¹⁴.

La elaborarea planului trebuie să se țină seama de direcțiile strategice, obiectivele de dezvoltare și previziunile economice promovate prin Strategia Națională de dezvoltare economică pe termen mediu. De asemenea, s-a încercat corelarea obiectivelor Planului cu cele existente în Programul economic de preaderare a României la Uniunea Europeană (Tabelul 9-2), (elaborat în septembrie 2001 - „orientările strategice generale preluate în Planul național de dezvoltare din Programul economic de preaderare reprezintă opțiunea societății românești”), măsurile de politică economică fiind în acord cu programul de adoptare a *acquis*-ului comunitar și cu opțiunea, larg manifestată la nivel politic și pe plan social, pentru integrarea României în UE.

Tabelul 9-2: Resursele alocate prin Planul Național de Pre-Aderare a României, perioada 2001-2004 (milioane euro)

Domeniu	Resurse totale, din care:	Resurse interne	Resurse externe	
			rambursabile	nerambursabile
Politica regională	676,73	383,21	-	293,52
Industrie	155,48	149,27	48,8	12,15
Agricultură	353,53	149,27	27,4	176,86
Transporturi	3138,7	697,17	2067,83	373,7
Concurență	3,2	1,2	-	2,0
IMM-uri	164,17	113,16	9,79	41,22
TOTAL	4491,81	1493,28		

Sursa: Planul Național de Pre-aderare al României, 2000

¹¹² PND a fost trimis CE pentru evaluare și a primit o serie de comentarii și observații critice ce au fost menționate și în Raportul de țară din anul 2002.

¹¹³ Contextul macroeconomic în care se vor realiza obiectivele Planului Național de Dezvoltare este conturat de Prognoza evoluției economiei românești în perioada 2001-2004, elaborată de Ministerul Dezvoltării și Prognozei, în care sunt estimați principalii indicatori macroeconomici.

¹¹⁴ G. Pascariu, M. Stănculescu, D. Jula, M. Luțaș, coordonator: Edith Lhomel, Politica de coeziune a UE și dezvoltarea economică și socială în România, Institutul European Român.

Primele versiuni ale Planului Național de Dezvoltare au fost elaborate în anul 1999 de către Agenția Națională de Dezvoltare Regională și cele opt Agenții Regionale, acestea dorindu-se a fi bază de programare și management a fondurilor de preaderare ale UE, la nivel național. Au existat două versiuni ale Planului Național de Dezvoltare: una în perioada 2000-2002, care a fost revizuită și actualizată în anul 2001 de către MDP; versiunea finală a PND acoperă perioada 2002-2005 și include strategiile de dezvoltare ale celor opt regiuni, precum și strategiile sectoriale din domeniul industriei, IMM-urilor, tehnologiei informației, infrastructurii, mediului, resurselor umane și serviciilor sociale, strategii care pot fi considerate puncte de pornire ale viitoarelor programe-operaționale în cadrul Rețelei de Sprijin Comunitar.

Fiind un document de programare elaborat în scopul atingerii obiectivului de coeziune economică și socială – obiectiv de bază al politicii de dezvoltare regională a UE – dar, în același timp, vizând și obiectivul principal al politicii regionale a României – reducerea dezechilibrelor economice și sociale în plan regional - Planul Național de Dezvoltare își propune atingerea acestor obiective prin stimularea și dezvoltarea economică și socială a țării în vederea obținerii unei creșteri economice durabile și crearea de locuri de muncă stabile. Un rol important în realizarea acestui obiectiv l-a avut stabilirea celor șapte axe prioritare de dezvoltare și, pe baza lor, elaborarea și implementarea de măsuri, programe și proiecte care să concretizeze aceste priorități. Aceste axe prioritare de dezvoltare sunt următoarele (Tabelul 9-3):

Axa 1 - Dezvoltarea sectorului productiv și a serviciilor conexe, întărirea competitivității activităților economice și promovarea sectorului privat;

Axa 2 - Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii;

Axa 3 - Întărirea potențialului resurselor umane, a capacității forței de muncă de a se adapta la cerințele pieței și îmbunătățirea calității serviciilor sociale;

Axa 4 - Sprijinirea agriculturii și a dezvoltării rurale;

Axa 5 - Protejarea și îmbunătățirea calității mediului;

Axa 6 - Stimularea cercetării științifice și dezvoltării tehnologice, inovării, comunicațiilor, tehnologiei informației și crearea societății informaționale;

Axa 7 - Îmbunătățirea structurii economice a regiunilor, sprijinirea dezvoltării regionale echilibrate și durabile.

Analiza modului de structurare a finanțării pe cele șapte axe oferă o imagine a obiectivelor urmărite și a importanței lor (analiza pe axa 7 va fi realizată separat).

Tabelul 9-3: Alocările financiare 2002-2005, pe Axe de dezvoltare

	Valori					2002-2005 (%)
	2002	2003	2004	2005	2002-05	
Axa 1: Sectorul productiv/servicii	1114623	2512557	1651099	1299740	6578019	16,6
Axa 2: Infrastructura	6892290	8484310	3069330	2718180	21164110	53,5
Axa 3: Servicii sociale, dezvoltare umană	2072809	2097360	2160093	2240922	8571184	21,7
Axa 4: Zone rurale	434022	507904	516663	522546	1981135	5,0
Axa 5: Mediu	199169	135751	149816	112751	597487	1,5
Axa 6: DRU/SI/TI	428610	156405	62700	36743	684458	1,7
Total	11141523	13894287	7609701	6930882	39576393	100
% din totalul pe ani	28,2	35,1	19,2	17,5	-	-

Sursa: Programarea financiară anuală după axele de dezvoltare, PND, MDP, 2002.

Cele șapte axe de dezvoltare care au stat la baza PND - 2002 vin să completeze tabloul deja existent al zonelor speciale (8 regiuni de dezvoltare, 11 regiuni de restructurare industrială cu potențial de creștere economică, zone asistate, zonele defavorizate - vezi Harta 8); de asemenea, în PND sunt identificate o serie de sub-regiuni care necesită o atenție deosebită: regiuni tradiționale rămase în urmă, regiuni fragile și regiuni aflate în declin industrial. Astfel, din tabelul de mai sus se poate observa că, pe o perioadă de 4 ani, mai mult de 90% din resursele planului sunt concentrate pe trei axe prioritare; structura financiară este dominată de axa 2 – *Infrastructură*, care însumează mai mult de jumătate din totalul resurselor (53,5%) pentru perioada planificată (comparativ cu scara financiară relativ redusă a axelor axele 5 și 6 nu credem că acestea pot merita statutul de priorități distincte – 1,5% pentru Axa 5 și 1,6% pentru Axa 6).

În ceea ce privește structura alocării financiare anuale (perioada 2002-2005), aceasta se prezintă astfel: importanța cea mai mare în ceea ce privește alocarea financiară anuală revine sectorului de infrastructură (61,9% în 2002, 61,1% în 2003, 40,3% în 2004 și 39,2% în 2005). De asemenea, se poate observa că există o diferență relativ mare de-a lungul axelor: după 2002, axa unu înregistrează o pondere aproape dublă (cu toate că scade rapid în perioada 2003 și 2005 - în termeni absoluți).

Ponderea cheltuielilor planificate în infrastructură scade cu o treime în perioada 2002 și 2005 (și cu mai mult de jumătate în termeni absoluți). Ponderea cheltuielilor pe axele trei și patru crește pentru întreaga perioadă planificată (dar înregistrează schimbări relativ mici în termeni absoluți), în timp ce cheltuielile pe axa șase sunt aproape eliminate până în 2005. Aceeași situație se păstrează și în Planul Național de Pre-Aderare, care acordă o importanță deosebită sectorului transporturi (64,44% din resursele totale); potrivit aceluiași plan, dezvoltării regionale îi revine o cotă de 14,43% din resursele totale (fiind al doilea domeniu ca importanță, după transporturi), urmată de agricultură (cu 7,53% din total), de sectorul IMM (3,5% din total) și de industrie (3,3% din total) (Tabelul 9-4).

Comparativ cu ceea ce se întâmplă în previziunea planurilor din Statele Membre, un asemenea model ar putea ridica unele semne de întrebare referitor la robustețea previziunilor financiare.

Tabelul 9-4: Structura alocărilor financiare, pe axele de dezvoltare (%)

	2002	2003	2004	2005
Axa 1: Sectorul productiv/servicii	10,0	18,1	21,7	18,8
Axa 2: Infrastructură	61,9	61,1	40,3	39,2
Axa 3: DRU/ Servicii sociale	18,6	15,1	28,4	32,3
Axa 4 : Zone rurale	3,9	3,7	6,8	7,5
Axa 5 : Mediu	1,8	1,0	2,0	1,6
Axa 6: DRU/SI/TI	3,8	1,1	0,8	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Sursa: Ponderea totalurilor financiare anuale pe axe, PND, MDP, 2002.

b) Profilul regional (Axa 7).

Axa 7 include componența regională a Planului național de Dezvoltare. Tabelul 8.3 al PND (vezi Tabelul 9-5.) ilustrează previziunile financiare pentru axa șapte numai pentru anul 2002. Astfel, trei din cele opt regiuni acoperă peste 55% din totalul

alocărilor financiare; regiunea cu cea mai scăzută pondere va primi numai o treime din ceea ce va primi regiunea cu ponderea cea mai ridicată.

Tabelul 9-5: Structura alocărilor financiare, pe axa 7, în anul 2002

Regiunea	Valori	Cota din totalul alocărilor (%)
Nord-Est	292650	19,3
Sud-Est	151070	10,0
Sud Muntenia	234740	15,5
Sud-Vest Oltenia	113690	7,5
Vest	97670	6,4
Nord-Vest	112340	7,4
Centru	258540	17,0
București-Ilfov	257430	17,0
Total	1518130	100,0

Sursa: Distribuția alocărilor financiare pe regiuni (axa 7), PND, MDP, 2002.

De asemenea, prioritățile regionale înscrise pe axa 7 coincid cu celelalte axe de dezvoltare:

1. Dezvoltarea sectorului productiv și a serviciilor conexe
2. Dezvoltarea infrastructurii
3. Resurse umane, forța de muncă și servicii sociale
4. Dezvoltarea zonelor rurale
5. Protejarea și îmbunătățirea calității mediului
6. Sprijinirea inovării tehnologice, crearea societăților informaționale și IT

Dezvoltarea regională în statele aflate în proces de aderare și în Statele Membre îmbracă forma coeziunii economice și sociale, fiind îndreptată cu precădere spre înlăturarea disparităților spațiale.

În România, dezvoltarea regională apare într-un context economic și social național instabil, cu multe obstacole la nivel macro, care își propune ca obiectiv principal reducerea disparităților. De asemenea, Legea dezvoltării regionale în România nu stabilește ca obiectiv principal coeziunea economică și socială, cu toate că reducerea disparităților reprezintă o cale și un mijloc de atingere a coeziunii.

Analiza conține o descriere generală a condițiilor economice, susținută de date statistice. Totuși, propunem, în elaborarea viitoarelor planuri, accentuare oportunităților de dezvoltare ale României precum și încercarea de a acoperi următoarele aspecte: segmentele de piață aflate în creștere, atât la nivel național, cât și internațional, segmentele aflate în creștere, avantajoase României din punctul de vedere al resurselor pe care le deține, tendințele actuale în investițiile internaționale și care sunt sectoarele și ariile geografice pe care poate concura efectiv România, obstacolele-cheie în calea dezvoltării etc.

Este meritoriu faptul că, pe parcursul planului se încearcă a se construi o punte de legătură între analizele socio-economice și axele naționale prioritare („analizele sociale și economice, corelate cu toate informațiile culese pe parcursul elaborării PND, au scos în evidență șapte axe strategice de dezvoltare)”¹¹⁵.

În actualele condiții, Planul Național de Dezvoltare poate fi apreciat ca fiind o încercare reușită de fundamentare a politicii de dezvoltare regională a României.

¹¹⁵ Suntem de părere că ar trebui o analiză mai profundă a situației existente și o precizare clară a modului în care s-a ajuns la aceste axe de dezvoltare (analize SWOT sau alte analize strategice similare).

În acest sens, putem aminti aici aspectele pozitive, în favoarea lui; dintre acestea putem aminti faptul că este primul document de programare care își propune să coreleze în mod real resursele alocate în perspectivă cu măsurile și acțiunile concrete, care încearcă să stabilească un set de indicatori prin care să fie comensurate și evaluate disparitățile între regiuni, strategia de dezvoltare regională propusă a fost elaborată prin colaborarea autorităților centrale cu cele regionale și locale.

Punctele slabe ale planului sunt legate îndeosebi de punerea lui în aplicare, strategiile propuse rămânând la stadiul de document, ceea ce a dus la lipsa unui oarecare impact în regiuni (**Anexa 17**).

Totuși, cel mai mare neajuns este faptul că Planul Național de Dezvoltare rămâne un simplu document, el neavând statut legal (este confirmat prin Hotărâre de guvern) și deci nu poate beneficia de expertize tehnice, evaluări ex și ante, monitorizare, control etc., proceduri fără de care politica regională a UE nu poate fi aplicată.

Alocările financiare totale, chiar și pentru anul în curs, pentru unele axe sunt dependente substanțial de sursele de finanțare, ce sunt doar parțial identificate (tabelele financiare nu specifică sursele private de finanțare, acest lucru reprezentând o cerință fundamentală pentru documentele de programare ale Comisiei Europene).

Coordonarea asistenței financiare comunitare prin instrumentele comunitare

În vederea obținerii asistenței financiare comunitare, sunt implicate o serie de instituții și organisme nou înființate¹¹⁶ responsabile cu coordonarea, implementarea și gestionarea asistenței financiare prin fondurile de pre-aderare alocate de UE în vederea integrării de noi state membre. Aceste instituții sunt:

- **Autoritatea de management**, este organismul public la nivel național, care asigură gestionarea asistenței financiare din Fondurile Structurale. Scopul constituirii acestei autorități este acela de a se constitui ca autoritate de management pentru Rețeaua de sprijin comunitar. De menționat că, potrivit legii, există o autoritate de management pentru fiecare program aprobat de Comisia Europeană, program definit drept prioritate de management (sectorială sau regională) din PND, care sunt aprobate spre finanțare din Rețeaua de Sprijin Comunitar (vezi capitolul cu politica de dezvoltare regională în UE);
- **Comitetul de monitorizare** reprezintă organismul care va avea rolul de coordonator al Rețelei de sprijin comunitar și al programelor operaționale¹¹⁷ (în lege acesta este menționat drept Cadrul de sprijin comunitar);
- **Autoritatea de plată** este constituită la nivel național (desemnată de statul român în momentul aderării) și care are rolul de a elabora și înainta cererile de plată și finanțare a acestora din fondurile Uniunii Europene (Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune);

¹¹⁶ HG nr.1555 privind desemnarea instituțiilor și organismelor responsabile cu coordonarea, implementarea și gestionarea asistenței financiare comunitare prin instrumentele comunitare publicată în Monitorul Oficial nr.20/3.II.2003 și adoptată de Camera Deputaților în data de 19 decembrie 2002.

¹¹⁷ Potrivit legii, programele operaționale sunt documente aprobate de Comisia Europeană în vederea implementării priorităților sectoriale și regionale din PND, aprobate spre finanțare în Rețeaua de sprijin comunitar.

- **Autoritatea de implementare** – reprezintă un organism public sau privat care are delegată, din partea autorității de plată, sarcina de a acționa în vederea finanțării cererilor de plată din partea beneficiarilor finali;
- **Beneficiarii finali** sunt acele societăți comerciale cu capital public sau privat care solicită susținere financiară din partea Uniunii Europene, din Fondurile Structurale, în vederea realizării acelor activități propuse prin programele operaționale.

Instituția responsabilă cu elaborarea PND este Ministerul Dezvoltării și Prognozei/Ministerul Integrării Europene; acest plan reprezintă baza pe care România negociază Cadrul de sprijin comunitar cu Comisia Europeană. Autoritatea de management pentru cadrul de sprijin comunitar este Ministerul Integrării Europene care are responsabilitatea de a coordona implementarea asistenței comunitare din Fondurile Structurale. Alte autorități de management pentru programele operaționale sunt: Ministerul Dezvoltării și Prognoze, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor. Autoritățile de implementare sunt următoarele: ADR-urile pentru implementarea subprogramelor regionale, Centrul Național de Management Programe pentru implementarea programului operațional sectorial pentru cercetare, dezvoltare tehnologică și implementare, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă pentru implementarea programului operațional sectorial pentru ocuparea forței de muncă, Agenția de Plăți și Intervenție pentru îndeplinirea funcției de autoritatea de implementare a programului operațional sectorial pentru agricultură, dezvoltare rurală și pescuit (Tabelul 9-6).

Tabelul 9-6: Planul Național de Dezvoltare și relația acestuia cu instituțiile implicate în procesul de programare a Fondurilor Structurale și Fondului de Coeziune

Documentul de programare	Instituția implicată (autoritatea de management sau de implementare)	Conținut, sursa de finanțare
Planul Național de Dezvoltare	MDP – elaborează documentul de programare	- analiza situației actuale, descrierea resurselor financiare utilizate și a rezultatelor obținute în perioada anterioară, obiective, strategii, priorități, surse financiare indicative, modalități de organizare a consultărilor parteneriale;
Cadrul de Sprijin Comunitar (Community Support Framework)	Ministerul Integrării Europene – Autoritatea de management Ministerul Dezvoltării și Prognozei – elaborează documentul de programare	- finanțarea națională, publică și privată; co-finanțarea prin Fondurile Structurale, co-finanțare prin Fondul de Coeziune, co-finanțare prin Inițiative Comunitare;
Programul Operațional Sectorial pentru politica socială și ocuparea forței de muncă	Ministerul Muncii și Solidarității Sociale – Autoritate de management	- finanțare națională, publică și privată; co-finanțare prin FSE;
Programul Operațional Sectorial pentru agricultură, dezvoltare rurală și pescuit	Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor – Autoritatea de management	- finanțare națională, publică și privată, co-finanțare prin FEOGA și IFOP;
Programul Operațional Sectorial pentru cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare	Ministerul Educației și Cercetării – Autoritate de Management	- finanțare națională, publică și privată, co-finanțare prin FEDER și prin FSE;
Programul Operațional Regional (cu 8 subprograme regionale)	MDP – Autoritate de Management (cu delegare către Autorități de Implementare – ADR)	- finanțare națională, publică și privată, co-finanțare prin FEDER, FSE și FEOGA;
Fondul de Coeziune:	MDP – Unitate de Coordonare	- finanțare națională, publică și privată, co-finanțare prin Fondul de Coeziune;
- Protecția mediului	Ministerul Apelor și Protecției Mediului – Autoritate de Implementare	- finanțare națională, publică și privată, co-finanțare prin Fondul de Coeziune;
- Dezvoltarea rețelei de transport	Ministerul Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuințelor – Autoritate de Implementare	- finanțare națională, publică și privată, co-finanțare prin Fondul de Coeziune;

Sursa: Prelucrări după HG nr. 1555 din 18 decembrie 2002 publicată în MO nr. 70/3.02.2003

9.4. Finanțarea PHARE

În mod uzual, principalul indicator care stă la baza evaluării potențialului unei regiuni este Produsul Intern Brut – indicator folosit alături de alți indicatori: populație ocupată, șomaj etc. și în Uniunea Europeană (Harta 7).

După cum se observă din Tabelul 9-7 și Tabelul 9-8 există următoarea alocare a fondurilor PHARE pe regiuni și domenii¹¹⁸:

- alocarea PHARE 1998 a fost egală pentru fiecare regiune: 2,4 milioane €/regiune;
- alocarea PHARE 2000 – Infrastructură – (alocarea pentru regiunea 8 – București-Ilfov este zero);
- alocarea PHARE 2000 - Instruire și consiliere, granturi/credite pentru IMM – (este nulă pentru regiunile Sud-Vest, București, Centru și Vest);
- cumulativ, cele mai multe fonduri PHARE le primește regiunea Nord-Est (25%), urmată de regiunea Sud și regiunea Nord-Vest; pe ultimele locuri sunt situate regiunea București cu 4,4% din totalul fondurilor PHARE și regiunea Sud-Vest cu 5%.

Modul în care sunt alocate fondurile naționale și cele ale Uniunii Europene arată o inconsecvență în criteriile utilizate, dar având în vedere faptul că este primul exercițiu de acest fel în România, considerăm că situația poate fi îmbunătățită.

¹¹⁸ Se poate observa că nu există nici o corelație între nivelul PIB și alocarea fondurilor PHARE pe regiuni.

Tabelul 9-7: Programul PHARE - Coeziune economică și socială, alocări financiare pe regiuni în România, 1998 - 2000, (inclusiv alocările de la bugetul de stat) (mii Euro)

Regiuni de dezvoltare	1998	2000 Infrastructur a mare*	2000 IMM	2000 Resurse umane	2000 Instruire și consiliere	2000 Granturi/credite pentru IMM**	Total	% din total
Nord-Est	2421,88	22530	1575	4500	900	2025	33951,87	25,92
Sud-Est	2421,87	7950	1575	4500	900	2025	19371,87	14,79
Sud Muntenia	2421,87	10900	1662	4500	900	2025	22409,37	17,10
Sud-Vest Oltenia	2421,87	1000	1575	1662,5	0	0	6659,37	5,08
Vest	2421,87	4850	1662	1662,5	0	0	10596,87	8,09
Nord-Vest	2421,87	10607	1575	4500	900	2025	22029,13	16,81
Centru	2421,87	4500	1662	1662,5	0	0	10246,87	7,82
București-Ilfov	2421,87	0	1662	1662,5	0	0	5746,87	4,39
TOTAL	19375	62337,2	12950	24650	3600	8100	131012,25	100,00

* 89,7 conform metodologiei SEC 1979, 90,01 conform metodologiei SEC 1995.

** Fondurile nu au fost prealocate celor 4 regiuni prioritare, accesul egal al celor 4 regiuni este o presupunere.

Tabelul 9-8: Alocări financiare PHARE 1998-2000-2001 și indicatorii uzuali de repartizare (populație, PIB regional și rata regională a șomajului)

Regiuni de dezvoltare	Cota din total populație (anul 2000)	PIB regional pe locuitor 1999 (media națională = 100)	Rata șomajului regional (2000)	Cota din șomajul la nivel național (2000)	Alocări PHARE 1998-2000 (%)	Alocări PHARE pe baza celor 11 zone de restructurare industrială	Alocări propuse de MDP pentru proiecte de infrastructură 2001-2002
Nord-Est	17	78,00	13,2	21,2	25,92	19,81	19,6
Sud-Est	13,1	98,00	11,4	13,9	14,79	18,25	4,87
Sud Muntenia	15,5	84,00	10,4	15	17,04	8,69	16,36
Sud Vest Oltenia*	10,7	88,00	11,6	12,4	5,15	14,65	8,77
Vest	9,1	98,00	10,4	9,5	8,09	10,23	9,25
Nord-Vest	12,7	93,00	8,5	10,8	16,8	10,43	24,91
Centru	11,8	103,00	10,3	12,2	7,82	17,94	6,5
București Ilfov	10,1	158,00	5,8	5	4,39	0	9,74
TOTAL	100	100,00	10,5	100	100	100	100

Sursa: Anuarul statistic al României 2001, Institutul Național de Statistică, Biroul Regional al Olteniei, Craiova

9.5. Evaluarea impactului primului Program PHARE al Uniunii Europene asupra dezvoltării regionale din România

Aflat sub incidența fostului obiectiv 5 al politicii de dezvoltare regională din UE (în prezent obiectivul 1), Programul Național PHARE 98 și-a propus, ca obiectiv prioritar (obiectiv definit și în cadrul Parteneriatului de aderare): stabilirea și susținerea unui cadru adecvat procesului de dezvoltare regională cu tot ceea ce presupune acest lucru: politică, legislație și instrumente alături de capacitatea administrativă de management al programelor PHARE, ISPA și SAPARD.

Acest program a încorporat trei sub-proiecte, al căror scop principal declarat a fost de a pregăti România pentru managementul fondurilor de pre-aderare:

1. componenta suport pentru dezvoltarea regională;
2. facilități pentru pregătirea proiectelor ISPA;
3. programe speciale de pregătire.

În baza Legii nr. 151 privind dezvoltarea regională în România, a parteneriatului de aderare la structurile UE și a Memorandumului de finanțare, programele de suport al dezvoltării regionale au rolul de a furniza experiență structurilor administrative create la nivel central și regional, în vederea programării și managementului instrumentelor de tip Fonduri Structurale.

În acest sens, o analiză a impactului Programului PHARE 98 are în vedere următoarele considerente generale:

- a fost un impact pozitiv asupra procesului de pregătire a României pentru managementul fondurilor de pre-aderare în conformitate cu politica UE de coeziune economică și socială?
- acest program a avut succes în furnizarea experienței structurilor administrative ce rezultă din Legea nr. 151 privind dezvoltarea regională în România în programarea și managementul fondurilor de pre-aderare?

I. Descrierea programului

În România, baza legală pentru implementarea politicii de dezvoltare regională o reprezintă Legea nr.151, prin care sunt stabilite structurile administrative și de decizie, la nivel național și regional.

Cele trei sub-programe componente au fost:

a. Sub-programul 1: Suport pentru dezvoltarea regională – cu un total de 17 MECU și care s-a desfășurat pe două axe principale de acțiune:

- **Componenta restructurare industrială (11–13 milioane ECU)** a urmărit acele zone afectate de declinul industrial sau zonele unde nivelul activității economice este prea redus pentru a induce o dezvoltare dinamică;
- **Componenta dezvoltarea resurselor umane (2,5 – 4,5 milioane ECU)** a fost proiectată pentru dezvoltarea resurselor umane, considerate baza dezvoltării integrate a regiunilor în România; obiectivele urmărite au fost: combaterea șomajului pe termen lung, includerea forței de muncă tinere,

adaptarea forței de muncă la schimbările industriale sau alte tipuri de schimbări în sistemul productiv, toate acestea în scopul dezvoltării capacității regiunii de a planifica și implementa programele regionale legate de forța de muncă;

- **Componenta managementul programelor și asistență tehnică (1,5 milioane ECU)** are ca obiectiv principal furnizarea suportului de implementare a celor două componente amintite mai sus, la nivel național, regional și local. Această componentă a vizat în special regiunile cele mai dezavantajate.

b. Sub-programul 2 – Facilități pentru pregătirea proiectelor (9 milioane ECU) – și-a propus ca obiective de bază identificarea, stabilirea priorităților și pregătirea pentru finanțare în cadrul programului ISPA.

c. Sub-programul de pregătire specială (7 milioane ECU) – a avut ca obiectiv principal proiectarea și implementarea programelor tip-obiectivul 1 al politicii de dezvoltare regională a UE (susținerea regiunilor rămase în urmă din punctul de vedere al dezvoltării generale), prin transferul de know-how, programe operaționale, stabilirea unor structuri administrative și bugetare conforme cu cele convenite în Parteneriatul de aderare al României.

II. Metodologia utilizată și criteriile de evaluare

Programul PHARE 98 a avut ca obiectiv de bază dezvoltarea capacității noilor structuri instituționale de a utiliza instrumentele regionale (Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune) în scopul obținerii unui impact pozitiv și consistent asupra creșterii regionale și naționale, în vederea accelerării procesului de reducere a diferențelor existente între țările candidate și Statele Membre ale UE.

Evaluarea a urmărit în principal următoarele aspecte ale procesului de dezvoltare regională în România:

- capacitatea administrației românești de a planifica, promova, monitoriza și controla investițiile de tip Fonduri Structurale;
- capacitatea administrației la nivel regional de a pregăti efectiv planurile de dezvoltare regională ce vor fi concretizate ulterior în proiecte investiționale; dacă există un proces de selecție a proiectelor regionale clar și transparent și care au cu adevărat impact regional;
- calitatea proiectelor selectate în termeni ai contribuției lor la coeziune economică și socială, dar și în funcție de durabilitatea rezultatelor lor;
- capacitatea structurilor naționale și regionale de a utiliza fondurile comunitare destinate dezvoltării regionale.

Pornind de la aceste aspecte generale, etapele desfășurării evaluării Programului Phare 98 au fost:

- - Etapa I – analiza de birou (inițială) – etapă în care s-a luat contact cu toate elementele legislative, instituționale, acorduri încheiate între autoritatea română și Comisia Europeană în baza cărora s-a realizat implementarea Programului PHARE 98.
- - Etapa a II-a – proiectarea chestionarelor și trimiterea lor; chestionarele au conținut întrebări referitoare la modul în care firmele și autoritățile regionale au perceput acest program (răspunsurile primite nu au fost semnate).

- - Etapa a III-a – studiile de caz – au fost selectate unele firme la care s-au deplasat evaluatorii și unde au realizat contacte direct cu beneficiarii fondurilor PHARE;
- - Etapa a IV-a – realizarea unui raport final.

Fără a minimiza importanța unor etape, vom accentua acum acele etape care prezintă o relevanță mai mare și care oferă o imagine concludentă a modului în care s-a realizat evaluarea.

În primul rând, putem aminti aici faptul că, într-o primă fază de analiză, s-a încercat culegerea de date statistice direct de la Agențiile de Dezvoltare Regională, dar pentru comparații nu a existat o bază comună de date și informații statistice între cele opt regiuni, lucru ce a îngreunat evaluarea. De asemenea, răspunsurile care s-au primit de la ADR-uri la solicitarea de evaluare au venit relativ târziu și au fost în mare parte incomplete.

În cea de-a doua etapă au fost proiectate chestionarele de evaluare, chestionare ce au fost ulterior trimise firmelor care au participat la licitația cu ocazia Programului PHARE 98 - **Sub-programul 1: Suport pentru dezvoltarea regională.**

Distribuirea chestionarelor s-a făcut după cum urmează: firmelor care au primit finanțare, firmelor care nu au primit finanțare, chestionare pentru directorii ADR-urilor, chestionare pentru președinții consiliilor județene, chestionare pentru președinții consiliilor de dezvoltare regională.

Firmele contactate au fost în număr de 2500; din acestea, 457 au fost firme care au obținut finanțare (co-finanțare Guvern-Comisia Europeană), 803 firme finanțate de Guvernul României și 1240 de firme respinse. Răspunsurile au venit de la 358 de firme ce au obținut finanțarea și 366 de firme respinse. Majoritatea firmelor ce au primit finanțare au avut statutul de societăți cu răspundere limitată și companii pe acțiuni. Pentru studiile de caz au fost selectate 16 firme din fiecare regiune. În evaluarea programului au fost consultați membrii Delegației Europene în România, conducerea MDP și cea a Fondului Național¹¹⁹.

Este interesant de precizat modul în care au fost stabilite de către ADR și ANDR criteriile de selecție: ANDR a propus unele criterii generice de selecție, ADR-urile au propus unele schimbări ale acestor criterii (în scopul de a reflecta specificul regiunii), iar în final ANDR a aprobat aceste diferențe regionale.

Cele zece criterii definite de proiectul original au fost: gradul de dezavantajare al regiunii, numărul locurilor de muncă create sau impactul asupra forței de muncă din regiune, pârgii oferite pentru investiții suplimentare, în special pentru sectorul privat, sinergia cu alte scheme sau măsuri, proiecte care implică susținerea altor parteneri locali, regionali, colaborări sau parteneriate care implică sectorul privat, caracterul inovativ la proiectului, costul aferent, natura strategică a schemei în context regional, impactul pozitiv asupra mediului.

Cel mai bun scor l-au obținut următoarele categorii de firme: cele care au creat un număr mare de locuri de muncă, care au creat locuri de muncă cu un cost minim, care au creat locuri de muncă în alte regiuni (indirect), care au demonstrat viabilitate pe termen lung, care au fost localizate în zone critice, care sunt bazate pe inovații, și-

¹¹⁹ FN a fost înființat în octombrie 1998 de către Guvernul României, ca un organism separat în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, pentru a administra implementarea programului PHARE în România. Ulterior, cadrul instituțional aferent managementului programelor PHARE s-a extins, fiind dificil de urmărit acest proces din cauza numărului mare al organismelor de plată.

au îmbunătățit productivitatea, au cofinanțare obținută de la sectorul privat, îmbunătățesc atractivitatea regiunii la investiții etc.

În final, au existat 20 de criterii pentru inițiativele locale, 19 pentru inițiative în domeniul turismului și 17 pentru resurse umane.

ANDR/MDP a reprezentat instituția responsabilă cu implementarea Programului PHARE 98 – Politica regională și coeziune, pe baza următoarelor documente: Acordul de finanțare semnat între Ministerul de Finanțe și ANDR (în data de 5 mai 1999), Proiectul-Fiche (proiect standard) și Manualul procedurilor de selecție, contractare, finanțare, monitorizare, raportare și evaluare a proiectelor.

Agențiile de Dezvoltare Regională au avut următoarele atribuții în implementarea Programului PHARE 98:

1. selectarea proiectelor depuse la licitații;
2. implementarea proiectelor proprii de inițiativă privată (cu o contribuție Phare de minim 500.000 ECU); selectarea proiectelor a fost garantată și de CNDR;
3. realizarea unor investiții productive care să permită crearea sau menținerea unor locuri de muncă permanente în regiune;
4. servicii de marketing, de audit, încurajarea transferului de tehnologie, investiții în infrastructura de turism etc.

III. Chestionarele

Chestionarele realizate au cuprins o serie de întrebări la care răspunsurile obținute au fost relevante pentru evaluarea finală a programului PHARE. Vom trece în revistă câteva dintre aceste întrebări și tipurile de răspuns.

În primul rând, au răspuns următoarele categorii de întreprinzători (pe domenii): servicii publice pentru populație, servicii comerciale pentru sectorul productiv, producție industrială, turism, altele. Majoritatea celor respinse au fost din domeniul serviciilor industriale (32,51%), urmate de cele din serviciile publice (22,95%). Firmele ce au primit finanțare s-au situat în special în sectorul producției industriale (50,56%).

De asemenea, este interesant de văzut modul în care firmele au aflat de licitația pentru Programul PHARE 98. Astfel, atât cei care au primit finanțare, cât și cei respinși, au aflat din mass-media (43,58%), pe locul doi situându-se ADR (23,74% pentru cei finanțați) și prieteni/cunoștințe (18,03% pentru cei respinși).

Din informațiile obținute, putem spune că mulți din cei care au auzit despre programul PHARE 98 de la ADR-uri au și obținut finanțare, lucru discutabil în ceea ce privește corectitudinea selectării proiectelor la nivel regional.

Oricum, în general, majoritatea aplicanților s-au "bucurat" de contactul cu ANDR și au calificat personalul angajat în această instituție coordonatoare de politică regională: "politicoși" (88,9%), "de ajutor" (62,9%) și "bine informați" (52,2%) .

O problemă resimțită la nivelul regiunilor a fost cea legată de viteza de desfășurare a procesului de contractare. În majoritatea cazurilor, la licitația din 1999 (47,5%), au considerat o reacție foarte redusă, urmați de cei care au considerat-o redusă (24,2%). Pentru licitația din anul 2000, viteza de reacție a ajuns la calificativul de rezonabil (28,3%), redus (26,7%) și rapid (20,9%). Se pare că părerile au fost

împărțite, cu toate că au existat destui care au considerat procesul încă foarte redus (17,1%).

La data evaluării Programului PHARE 98 (anul 2001), responsabilul național cu autorizarea finanțării era președintele Fondului național, cu responsabilități depline ale managementului fondurilor PHARE în România.

În ceea ce privește firmele finanțate în 1999 – 2000, s-a constatat o situație surprinzătoare (în special în regiunea Nord-Est): majoritatea au fost înființate în perioada imediată lansării Programului PHARE 98 (poate cu scopul obținerii de asistență financiară). A fost destul de dificil de evaluat modul în care Comitetul de Selecție a firmelor respective a determinat aptitudinile sau experiența firmelor spre finanțare. Un procent foarte mare dintre aceste firme au înregistrat un profit foarte mic (în special în regiunea Nord-Est – una dintre cele mai sărace regiuni). Cea mai mare parte a acestor firme a fost, după tipul de organizare, formată din companii (68,58% cele finanțate și 71,23% cele respinse).

Au existat și o serie de probleme identificate la nivelul ADR-urilor, printre care amintim:

- resurse insuficiente alocate promovării efective a licitației; foarte mulți solicitanți nu au știut criteriile de selecție nici după depunerea dosarelor pentru finanțare;
- nu au fost explicate suficient obiectivele și prioritățile strategiei de dezvoltare regională;
- mulți din participanți au trimis dosarele în virtutea faptului că "nu am nimic de pierdut";
- multe firme au trimis mai multe proiecte, crezând că astfel șansele vor crește.

În ceea ce privește Manualul procedurilor de management financiar, nu a fost până acum acceptat de către Delegația Comisiei Europene la București. Perioada de tranziție agreată în ianuarie 2001 a rămas încă în vigoare, manualul fiind, în prezent, în curs de elaborare.

IV. Rezultatele evaluării

Având în vedere cele amintite anterior, putem spune că, cu toate limitările de ordin economic, instituțional, legislativ etc., impactul primului Program PHARE în România asupra mecanismului de pregătire pentru managementul fondurilor de pre-aderare în linia politicii de coeziune economică și socială a UE a fost pozitiv.

În același timp, acest prim exercițiu a furnizat experiență structurilor administrative centrale și regionale în programarea și managementul instrumentelor de tip Fonduri Structurale. Totuși, precizăm că cel mai mare succes pe care România îl va obține este cel care se referă la "lecția învățată" vizând dezvoltarea noilor structuri administrative create pe baza Legii nr. 151 privind dezvoltarea regională și care promovează coeziunea economică și socială ce va sta la baza integrării în structurile comunitare.

Propunerile privind managementul fondurilor de preaderare, în general și a fondurilor PHARE pentru dezvoltare regională, în particular, sunt direcționate spre:

- descentralizarea managementului programelor regionale/naționale și dezvoltarea capacităților de programare și implementare a programelor de dezvoltare regională;
- identificarea unor indicatori (financiari, economici și de impact) ce vor fi utilizați la monitorizarea și evaluarea programelor regionale;
- reînființarea în cadrul MDP/ADR a Directoratului de perfecționare și pregătire a personalului angajat (inclusiv a celui din conducere);
- Fondul național trebuie să preia responsabilitatea urmăririi și protejării fondurilor PHARE într-o manieră profesionistă, dacă se dorește creșterea încrederii privind managementul financiar din partea Comisiei Europene;
- în ceea ce îi privește pe întreprinzătorii care solicită acest tip de susținere financiară, ei trebuie corect informați (prin mai multe surse) în legătură cu procedurile de completare și realizare a proiectelor, cu termenele de depunere și aflare a rezultatelor, cu criteriile de selecție etc.;
- creșterea și întărirea rolului Consiliilor de Dezvoltare Regională și determinarea rolului precis pe care acestea îl dețin la selectarea proiectelor;
- depolitizarea procesului de selecție a proiectelor;
- îmbunătățirea criteriilor de selecție a proiectelor și mediatizarea lor;
- îmbunătățirea calității proiectelor selectate;
- implicarea diferitelor bănci în procesul de finanțare.

Ceea ce trebuie să ne rămână după acest prim exercițiu de implementare a unui program de pre-aderare este faptul că România poate și are capacitatea de a absorbi fondurile alocate în domeniul dezvoltării regionale (dar și în alte domenii) cu condiția respectării principiului onestității și a faptului că nimic nu se poate realiza corect fără experiență și pricepere.

CAPITOLUL 10. Influențele politicii de coeziune a Uniunii Europene asupra dezvoltării regionale din România

Consiliul Uniunii Europene de la Helsinki (anul 1999) este inițiatorul și promotorul procesului de negociere pentru aderarea României la structurile comunitare. Aderarea – ca obiectiv prioritar al României – necesită o serie de eforturi deosebite de ajustare și îmbunătățire a cadrului legislativ și instituțional existent, în scopul accelerării coeziunii economico-sociale și integrării. După lărgire, politica de coeziune va reprezenta unul din pilonii de bază ai politicii UE.

În urma negocierilor de aderare, România și-a asumat o serie de obligații cu privire la domeniile pe care trebuie să le pregătească pentru a fi compatibile cu cele ale Uniunii Europene. Astfel, cele 31 de domenii (capitole de negociere) trebuie să facă față unor transformări și adaptări la noile cerințe.

Unul din aceste capitole este și Capitolul 21 - "Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale". Parteneriatul de aderare al României la UE conține o serie de clauze și angajamente privind elaborarea și punerea în aplicare a politicii de dezvoltare regională și de adaptare a „acquis – ului” comunitar la realitățile naționale.

În decursul ultimilor ani, s-a constituit cadrul legal și instituțional al dezvoltării regionale, România a dobândit experiență în implementarea proiectelor finanțate din fondurile de pre-aderare, alocând sume importante pentru îmbunătățirea cadrului legal și instituțional al procesului de dezvoltare regională.

10.1. Cerințe¹²⁰ ale acquis-ului comunitar și răspunsuri date până în prezent

Parteneriatul de aderare a României la Uniunea Europeană presupune, în primul rând, respectarea unor cerințe minime impuse de alinierea legislativă, instituțională, de proceduri, instrumente etc.

Faza pregătitoare este deosebit de importantă. România trebuie să dezvolte o înțelegere profundă a regulilor, mecanismului, proceselor de luare a deciziilor și de implementare a lor.

Cerințele legislative sunt, în fapt, cele mai importante. Legea care stabilește cadrul instituțional, mecanismul și instrumentele politicii de dezvoltare regională trebuie să fie compatibilă cu legislația Uniunii Europene, în sensul că trebuie să corespundă principiilor de bază, obiectivelor generale stabilite, dar în același timp să fie corelată cu celelalte legi importante (Legea finanțelor publice, Legea administrației publice locale etc.). De asemenea, Legea dezvoltării regionale trebuie susținută printr-o serie de acte normative secundare, care, la rândul lor, trebuie corelate cu cele din UE.

Cerințele instituționale sunt legate de crearea unor structuri și organisme cu rol important în punerea în practică a obiectivelor politicii de dezvoltare regională. Pentru a corespunde unor structuri instituționale moderne și flexibile și care să se integreze

¹²⁰ Nu există cerințe explicite, acestea pot fi doar deduse din legislația existentă a UE și experiența țărilor membre.

în sistemul instituțional comunitar, factorii decizionali trebui să țină cont de condițiile concrete ale României, dar și de exigențele aderării la UE.

În acest sens, trebuie să existe un dialog permanent între instituțiile centrale și cele regionale, precum și între acestea și cele existente la nivelul Comisiei Europene. Pe lângă aceste instituții, trebuie implicați actorii locali, cei care sunt, în fapt, motorul dezvoltării la nivel regional. Participarea lor la luarea unor decizii importante pentru dezvoltarea viitoare a regiunii corespunde principiului subsidiarității, răspunzând, în același timp, necesității descentralizării politicii de dezvoltare regională.

De asemenea, instituțiile centrale ale politicii de dezvoltare regională trebuie să mențină contactul direct cu autoritățile comunitare, în sensul informării și consultării lor în luarea deciziilor care vizează alocarea fondurilor prin programele de asistență comunitară.

Având în vedere considerentele amintite mai sus, putem identifica mai multe tipuri de cerințe ce rezultă din politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene. Aceste cerințe pot fi avute în vedere atunci când se proiectează politica de dezvoltare regională în România, care să fie compatibilă cu cea existentă, în prezent, la nivel european.

a. Cerințe generale

- Dezvoltarea regională trebuie privită ca un proces pe termen lung, care necesită o atenție permanentă și acțiune fermă, iar obiectivele acesteia trebuie să corespundă obiectivelor de dezvoltare regională existente în politica Uniunii Europene.
- Respectarea prevederilor existente în acordul de aderare a României la structurile Uniunii Europene privitor la politica de dezvoltare regională.
- Contactul real și permanent cu factorii decizionali externi (Comisia Europeană, Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională), informarea și urmărirea cu privire la modul de acțiune al acestora în domeniul dezvoltării regionale.
- Personalul implicat în dezvoltarea regională trebuie familiarizat cu toate regulile și procedurile UE, la toate nivelurile.
- Compatibilitatea sistemului statistic regional cu cel din Uniunea Europeană (REGIO) și asigurarea datelor statistice sub forma și structura solicitată de către Comisia Europeană.

b. Cerințe legislative

- Proiectarea legislației cu privire la dezvoltarea regională în concordanță cu cea existentă la nivel european, în vederea unei viitoare integrări legislative în acest domeniu.
- Cadrul legislativ stabil și coerent.
- Respectarea legislației stabilite de către toți factorii decizionali, atât la nivel central, cât și la cel regional; mediatizarea și însușirea legislației stabilite.

c. Cerințe instituționale

- Proiectarea unei instituții responsabile care să dețină o poziție puternică într-o ierarhie ministerială și să asigure comunicarea cu factorii externi de decizie.
- Coordonarea politicii regionale trebuie să fie eficientă și să aibă la bază consensul politic.
- Principalele ministere trebuie să stabilească relații cu oficiile UE corespondente, să dezvolte o muncă în strânsă legătură cu oficialii-cheie ai Comisiei; de asemenea, trebuie să obțină suportul experților din sectorul privat.

- O cerință rezultată din Regulamentul Fondurilor Structurale se referă la coordonarea inter-ministerială și cooperarea între toate instituțiile implicate în procesul decizional.

Cerințe cu privire la mecanismul de implementare a politicii de dezvoltare regională

- Realizarea unui mecanism de finanțare coerent și compatibil cu cel aplicat în Uniunea Europeană.
- Includerea în mecanismul decizional central a organismelor de decizie regională și locală.
- Creșterea autonomiei financiare a instituțiilor regionale (ADR-uri); promovarea unui sistem de planificare combinat: "sus-jos" și "sub-pestă"; proceduri de planificare locală și regională integrate național etc.
- Întărirea structurilor de coordonare și management cu scopul obținerii unui proces decizional bazat pe principiul parteneriatului și eficienței, atât la nivel regional, cât și la nivel local.
- Alocarea clară și echilibrată a responsabilităților ce revin atât administrațiilor naționale implicate în viitorul management al Fondurilor Structurale, cât și la nivel de regiune, între toți participanții la comitetul de conducere al agențiilor de dezvoltare regională.

d. Cerințe privind instrumentele de susținere a politicii de dezvoltare regională

- Ministerul de Finanțe trebuie să dețină un rol important în coordonarea resurselor financiare (interne și externe) și o mai mare implicare în luarea deciziilor.
- Includerea în bugetul național a proiectelor finanțate din Fondurile Structurale ale UE chiar și atunci când responsabilitatea operațională pentru implementarea lor cade în sarcina unor ministere sau autorități locale.
- Introducerea unor sisteme de implementare descentralizate și de unități coordonatoare necesare pentru a asigura unitatea metodologică a operațiunilor cu fonduri de tip structural și coordonarea proiectelor propuse spre finanțare.
- Programarea resurselor financiare trebuie să se realizeze în concordanță cu nevoile regionale și locale, ținând cont de mărimea și importanța obiectivelor stabilite prin Planurile de dezvoltare regională.
- Folosirea principiilor programării în procesul de luare a deciziilor (Fondurile Structurale operează pe baza principiului programării); este esențială dezvoltarea, în paralel cu procesul de programare, a unor programe și proiecte pregătite de finanțare în momentul în care aceasta se va obține. Această cerință necesită o bună cunoaștere a tuturor regulilor și politicilor comunitare (cu privire la competiție, contracte publice, oportunități egale etc.).
- Efectuarea unui control financiar puternic (ex-ante, în timpul și după finanțarea proiectelor regionale); cerința se adresează autorităților de management, autorităților financiare și organismelor de audit;
- Evaluarea impactului trebuie să se realizeze în concordanță cu mecanismul de monitorizare, fapt ce implică metode specifice de colectare a datelor, de proiectare a indicatorilor economici regionali; stabilirea corespunzătoare a acestora determină informații deosebite atât pentru managerii programelor, cât și pentru decidenți.
- Elaborarea unor sisteme de colectare și monitorizare a informațiilor compatibile cu cele din Uniunea Europeană.

- Urmărirea permanentă a informațiilor statistice în scopul evaluării impactului economic al programelor și proiectelor de dezvoltare regională.
- Întărirea capacității regiunilor (nivel NUTS II) de a lua decizii relevante cu privire la conținutul programelor și proiectelor de dezvoltare regională, prin colaborarea efectivă cu toți partenerii relevanți la nivel regional și prin dezvoltarea capacității de a pregăti proiecte corespunzătoare și măsuri specifice.

La cerințele enumerate anterior s-au dat deja, până în prezent, o serie de răspunsuri pe plan instituțional și legislativ, care au influențat major măsurile și acțiunile de politică regională din România (Tabelul 10-1).

Tabelul 10-1: Cerințe deduse din acquis-ul comunitar în domeniul dezvoltării regionale și situația existentă în România

Cerințe ale acquis-ului comunitar în domeniul dezvoltării regionale	Situația actuală
Dezvoltarea regională trebuie privită ca un proces pe termen lung, care necesită o atenție permanentă și acțiuni fermă, iar obiectivele acesteia trebuie să corespundă obiectivelor de dezvoltare regională existente în politica Uniunii Europene.+	Teoretic, politica de dezvoltare regională în România are la bază principii și obiective compatibile cu cele ale Uniunii Europene. Practic, după ultimele alegerile, politica de dezvoltare regională s-a confruntat cu o serie de modificări ce au determinat o legislație stufoasă și incoerentă. Au fost schimbate structurile instituționale inițiale, iar în luna septembrie anul 2001, era în curs de schimbare Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România.
Proiectarea unei instituții responsabile care să dețină o poziție puternică într-o ierarhie ministerială și să asigure comunicarea cu factorii externi de decizii și existența unui cadru instituțional stabil.	Instituția proiectată inițial prin Legea dezvoltării regionale era Agenția Națională de Dezvoltare Regională, transformată în Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională în cadrul Ministerului Dezvoltării și Prognozei. Atribuțiile acestui minister au fost repartizate Ministerului Integrării Europene.
Asigurarea că structurile inter-ministeriale de coordonare a politicii regionale sunt eficiente și au la bază consens politic.	Această cerință nu este încă funcțională.
Realizarea unui mecanism de finanțare coerent și compatibil cu cel aplicat în Uniunea Europeană.	Finanțarea proiectelor de dezvoltare regională s-a realizat până în prezent din Programele PHARE și Fondul național, dar mecanismul este extrem de greoi, funcționând cu mari întârzieri.
Personalul implicat în dezvoltarea regională trebuie familiarizat cu toate regulile și procedurile UE, la	Imediat după apariția Legii nr. 151/1998 privind dezvoltarea

Cerințe ale acquis-ului comunitar în domeniul dezvoltării regionale	Situația actuală
toate nivelurile.	regională în România, personalul implicat a fost specializat cu sprijinul UE. Pe parcurs, angajații specializați au migrat spre locurile de muncă mult mai bine plătite.
O cerință rezultată din Regulamentul Fondurilor Structurale se referă la coordonarea inter-ministerială și cooperarea între toate instituțiile implicate în procesul decizional.	Este într-o fază incipientă.
Principalele ministere trebuie să stabilească relații cu oficiile UE corespondente, să dezvolte o muncă în strânsă legătură cu oficialii-cheie ai Comisiei și să obțină suportul experților din sectorul privat.	În curs de realizare.
Includerea în mecanismul decizional central a organismelor de decizie regională și locală.	În prezent, între autoritățile centrale și regionale nu există un dialog optim cu privire la luarea și implementarea deciziilor.
Creșterea autonomiei financiare a instituțiilor regionale (ADR-uri); promovarea unui sistem de planificare combinat: "sus-jos" și "sub-pestă"; proceduri de planificare locală și regională integrate național etc.	În România, autonomia financiară a instituțiilor regionale (ADR-uri) este precară.
Întărirea structurilor de coordonare și management cu scopul obținerii unui proces decizional bazat pe principiul parteneriatului și eficienței, atât la nivel regional cât și la nivel local.	Principiul parteneriatului nu se aplică încă în România, deciziile fiind luate la nivel central și transmise Agențiilor de Dezvoltare Regională, care practic pun în aplicare sarcinile trasate.
Alocarea clară și echilibrată a responsabilităților ce revin atât administrațiilor naționale implicate în viitorul management al Fondurilor Structurale cât și la nivel de regiune, între toți participanții la comitetul de conducere al Agențiilor de Dezvoltare Regională.	Responsabilitățile ce revin fiecărei administrații (centrale sau regionale) au fost stabilite prin Legea nr.151/1998 privind dezvoltarea regională în România.
Includerea în bugetul național a proiectelor finanțate din Fondurile Structurale ale UE chiar și atunci când responsabilitatea operațională pentru implementarea lor este în sarcina unor ministere sau autorități locale.	În anul 1999, s-a înființat Fondul Național - Departamentul pentru dezvoltare regională, care cofinanțează, alături de fondurile PHARE, proiectele de dezvoltare locală, inițiativa privată sau investiții de interes local.
Ministerul de Finanțe trebuie să dețină un rol important în coordonarea resurselor financiare (interne și externe) și o mai mare implicare în luarea deciziilor.	Ministerul de Finanțe coordonează alocarea resurselor financiare prin intermediul Fondului Național.
Introducerea unor sisteme de implementare descentralizate și de unități coordonatoare	Sunt într-o fază incipientă.

Cerințe ale acquis-ului comunitar în domeniul dezvoltării regionale	Situația actuală
necesare a asigura unitatea metodologică a operațiunilor cu fonduri de tip structural și coordonarea proiectelor propuse spre finanțare.	
Elaborarea unor sisteme de colectare și monitorizare a informațiilor compatibile cu cele din Uniunea Europeană.	În anul 1998, în România, a început să funcționeze un sistem statistic bazat pe date și informații obținute pe cele opt regiuni de dezvoltare. În prezent, acest sistem oferă unele informații statistice, dar nu acoperă toată structura informațiilor statistice regionale din Uniunea Europeană.
Urmărirea permanentă a informațiilor statistice în scopul evaluării impactului economic al programelor și proiectelor de dezvoltare regională.	Singura evaluare realizată până în prezent.
Evaluarea trebuie să se realizeze în concordanță cu mecanismul de monitorizare, fapt ce implică metode de colectare a datelor, proiectarea indicatorilor (care, atunci când sunt stabiliți corespunzător, produc informații deosebit de utile pentru managerii programelor și pentru decidenți).	Este dificil de evaluat impactul acestor proiecte asupra dezvoltării regiunii respective, deoarece nu există un mecanism de monitorizare compatibil cu cel al Uniunii Europene.
Programarea resurselor trebuie să se realizeze în concordanță cu nevoile regionale și locale, ținând seama de mărimea și importanța obiectivelor stabilite prin Planurile de dezvoltare regională.	Programarea financiară se face la nivel central și implementarea la nivel regional.
Compatibilitatea sistemului statistic regional din România cu cel din Uniunea Europeană (REGIO) și asigurarea datelor statistice sub forma și structura solicitată de către Comisia Europeană.	Compatibilitate bună cu statistica regională a Uniunii Europene dar sunt necesare unele completări.
Întărirea capacității regiunilor (nivel NUTS II) de a semna decizii relevante cu privire la conținutul programelor și proiectelor de dezvoltare regională, prin colaborarea efectivă cu toți partenerii relevanți la nivel regional și prin dezvoltarea potențialului de a pregăti proiecte corespunzătoare și măsuri specifice.	În prezent, se constată centralizarea tuturor deciziilor la nivelul Direcției Generale pentru Dezvoltare Regională.

10.2. Opinia Comisiei Europene privind „Dosarul Dezvoltării Regionale” în România

Comisia Europeană evaluează anual, începând cu anul 1998, progresele realizate de România în ceea ce privește adoptarea acquis-ului comunitar. Prezentăm în continuare principalele aspecte ale Rapoartelor Comisiei Europene cu privire la pașii înregistrați de politica regională din România până în prezent.

A). Raportul din anul 2000

În Raportul anual al Comisiei Europene, elaborat în noiembrie 2000, se fac considerații și aprecieri cu privire la situația actuală a politicii de dezvoltare regională în România. **În raport se recunoaște că a fost creată baza instituțională și legislativă pentru elaborarea și implementarea politicii regionale în România, în conformitate cu acquis-ul comunitar.** De asemenea, se precizează că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a asigura implementarea efectivă a politicii regionale și a structurilor administrative și a capacităților de management, atât la nivel central, cât și local.

Cu privire la cadrul legislativ, a fost adoptată legislația secundară, stabilindu-se o instituție distinctă – Fondul Național - care să gestioneze și să distribuie fondurile Uniunii Europene, inclusiv cofinanțarea.

Punctul de vedere al Comisiei Europene privind structura legislativă și instituțională - exprimat prin documentul *“2000 Regular Report”* – arată că: “... în România, procesul construcției instituționale în domeniul dezvoltării regionale a fost realizat, pe baza experienței și a modelelor specifice existente în Statele Membre...”

Principala problemă ce trebuie soluționată în perioada următoare, arată autorii raportului, este de a face operaționale legile și instituțiile existente; instituțiile trebuie să capete experiență și adaptabilitate pentru a putea face față multiplelor solicitări ce vor apărea. Pentru rezolvarea acestei probleme, considerăm importante o serie de idei care să contribuie la funcționarea mecanismelor și instituțiilor de dezvoltare regională.

Cu privire la capacitatea de gestionare și proceduri financiare, progresul este, din păcate, foarte redus. Ministerul Dezvoltării și Prognozei (fosta ANDR) face cu greu față unor dificultăți în crearea unui mecanism financiar eficient, din cauza lipsei de experiență, slabei coordonări cu Fondul Național și unei relații neclare cu ADR-urile.

Aceste instituții regionale sunt corespunzător dotate cu aparatură și personal, dar există încă dificultăți în asistarea monitorizării proiectelor și în perfecționarea profesională.

Ca urmare a concluziilor din Raport, deși România a realizat progrese importante în politica de dezvoltare regională, rămân totuși o serie de probleme serioase, în special în eforturile de a-și dezvolta capacitatea administrativă și de a stabili un mecanism de coordonare corespunzător.

Din punctul de vedere statistic, a fost realizată corespondența cu sistemul statistic comunitar: 42 de județe ce corespund nivelului NUTS III și gruparea județelor în opt regiuni, regiuni similare cu nivelul statistic european NUTS II. Ca și statistica

regională, datele pentru determinarea eligibilității sunt disponibile pentru obiectivul unu și pentru criteriile INTERREG (cooperarea și dezvoltarea în regiunile transfrontaliere).

Oricum, datele necesare cerințelor de evaluare ex-ante nu sunt încă asigurate. De exemplu, pentru regiuni - nivelul NUTS 2 - existau date limitate pentru investiții, indicatori sociali și statistica structurii afacerilor.

Raportul apreciază că rămân totuși importante eforturi de realizat în domeniul procedurilor administrative și bugetare, care sunt cruciale în implementarea strategiei de coeziune economică și socială.

Controlul financiar și capacitatea de management al fondurilor publice rămân încă foarte limitate, în special la nivel regional, și necesită o atenție deosebită din partea autorităților românești.

Cu privire la capacitatea administrativă, principala prioritate este întărirea structurilor de coordonare și management, cu scopul obținerii unui proces decizional bazat pe principiul parteneriatului și eficienței, atât la nivel regional, cât și la nivel local, care să fie corelat cu politica regională la nivel național.

O alocare clară și echilibrată a responsabilităților trebuie implementată:

- la nivel național, între administrațiile naționale implicate în viitorul management al Fondurilor Structurale;
- la nivel de regiune, între toți participanții la comitetul de conducere al Agențiilor de Dezvoltare Regională.

B. Raportul din anul 2001

Acest Raport aduce o serie de precizări importante cu privire la Capitolul 21 - "Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale", dintre care amintim:

- De la Raportul anterior, România a făcut progrese în implementarea politicilor structurale; s-a dezvoltat capacitatea administrativă, deși mai există slăbiciuni semnificative.
- S-au făcut eforturi de a întări capacitatea administrativă a ADR-urilor, dar se identifică, în mod corect, probleme cum ar fi: alocarea insuficientă de resurse financiare și sedii neadecvate.
- Raportul subliniază nevoia de a întări instituțiile existente prin recrutarea și pregătirea adecvată a unui personal corespunzător.
- Eforturi însemnate sunt încă necesare pentru a asigura conformarea cu cerințele acquis-ului pentru evaluare și monitorizare; trebuie acordată prioritate evaluării ex-ante a PNDR și culegerii de date și indicatori relevanți.
- La nivel central, Direcția Plăți este sub-dimensionată din punct de vedere al personalului și este nevoie urgentă de personal calificat în programarea, managementul și implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune.

C. Raportul din anul 2002

Având în vedere ultimul Raport, au fost realizate unele progrese limitate în ceea ce privește implementarea politicilor structurale. Nu pot fi raportate progrese cu privire la organizarea teritorială sau la rețeaua legislativă.

În ceea ce privește structura instituțională, România a identificat structura instituțională preliminară și cea de programare și implementare a Fondurilor Structurale. De asemenea, a fost identificată și structura preliminară a programelor operaționale. Două decizii guvernamentale în ianuarie 2002 au proiectat structura managementului de implementare a Fondului Social European: Ministerul Muncii și Agenția Națională a Forței de Muncă, ca autoritate de plată. Grupurile de lucru interministeriale au stabilit care trebuie să fie calea de îmbunătățire a coordonării la nivel național. O decizie a guvernului din februarie 2002 a limitat activitatea MDP la nivel central, eliminând oficiile teritoriale stabilite în decizia anterioară.

În ceea ce privește programarea, în decembrie 2001, România a transmis Planul Național de Dezvoltare 2002-2005 Comisiei, care a prezentat comentariile aferente în martie 2002. Astfel, nu au fost raportate progrese majore referitoare la pregătirea implementării principiului parteneriatului sau cu privire la monitorizare și evaluare, management financiar sau control.

Cu toate eforturile realizate pentru a dezvolta infrastructura necesară realizării de statistici regionale și de pregătire și specializare a personalului din oficiile regionale, există încă rămăneri în urmă privitor la statistica regională. De asemenea, gruparea județelor în regiuni de tip NUTS II a fost agreată de Comisia Europeană. România este pregătită să identifice organismele responsabile cu pregătirea și implementarea Fondurilor Structurale și a Fondului de Coeziune. Oricum, există încă necesitatea de a continua eforturile depuse până în prezent de autoritățile românești în a elabora structuri de management și de programare atât la nivel național, cât și la nivel regional. De asemenea, trebuie depuse eforturi considerabile de a dezvolta structuri și mecanisme de a coordona asistența managementului financiar de la Fondul Social European în contextul strategiei europene privind forța de muncă și procesului de includere.

Eforturi semnificative trebuie depuse și pentru a îmbunătăți calitatea PND actual, care să servească ca bază a viitorului plan de dezvoltare. PND trebuie inclus în bugetul național și în procesul de luare a deciziilor. Programarea trebuie continuată.

Referitor la programare, capacitatea de a discuta și clarifica prioritățile de dezvoltare este foarte limitată la ambele niveluri. Slaba coordonare și cooperare între ministere, ca de altfel și între agențiile economice și sociale partenere rămâne o problemă și trebuie realizate progrese în acest sens (în special în pregătirea proiectelor).

Deci putem spune că progresele au fost insuficiente în domeniul managementului financiar și în control.

În Tabelul 10-2 sunt prezentate principalele concluzii privind transpunerea în România a acquis-ului comunitar în domeniul dezvoltării regionale.

D. Raportul din anul 2003

În ceea ce privește Capitolul 21 - Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale, au fost făcute progrese limitate în pregătirea pentru implementarea politicilor structurale. În timp ce există unele progrese în proiectarea Programului Național de Dezvoltare 2004 – 2006 și aplicarea principiului parteneriatului, rețeaua instituțională rămâne încă neclarificată.

România trebuie să facă eforturi considerabile de a aduce capacitatea administrativă la nivelul cerut, în particular programarea, monitorizarea și evaluarea, managementul financiar și controlul. Stabilitatea structurii instituționale ca și întărirea capacității administrative bazate pe un plan de dezvoltare a resurselor umane sunt considerate necesare pentru implementarea cu succes a politicii de dezvoltare durabilă regională în România.

O atenție deosebită trebuie acordată clarificării rolului nivelurilor regionale și accentuarea cooperării interministeriale. Acordurile financiare specifice managementului financiar și controlului sunt încă de făcut.

Negocierile privind Capitolul 21 continuă.

Concluzii

Potrivit Comisiei Europene, România ar trebui să-și concentreze eforturile în proiectarea managementului și sistemul de implementare a Fondurilor Structurale. În particular, atenția trebuie îndreptată în clarificarea rolului nivelurilor regionale și întărirea cooperării inter-ministeriale și parteneriatului. Sistemele și procedurile pentru monitorizarea efectivă, management financiar și control trebuie stabilite. De asemenea, trebuie îmbunătățită semnificativ capacitatea administrativă cu privire la programare, inclusiv identificarea și pregătirea proiectelor.

Tabelul 10-2: Evaluarea globală privind transpunerea acquis-ului comunitar

Structura capitolului 21 - "Politica regională și coordonarea instrumentelor structurale".	Situația existentă
1. Organizarea teritorială	Cele 8 regiuni înființate în România în 1998 și 1999 sunt unități statistice, conformându-se clasificării NUTS II a serviciilor statistice EUROSTAT ale Comisiei Europene.
2. Structurile instituționale	Instituțiile de dezvoltare regională au nevoie să fie întărite în ceea ce privește angajarea unui număr suficient de personal calificat și alocarea de resurse financiare suficiente de către autoritățile locale. 'Există încă nevoia de a defini cu claritate responsabilitățile ministerelor și ale altor organisme implicate în pregătirea asistenței viitoare privind Fondurile Structurale – atât la nivelul național, cât și la nivelul regional.
3. Management și controlul financiar	Sisteme și proceduri corespunzătoare pentru managementul și controlul financiar. Este utilă înființarea autorităților de administrare și de plăți, cu scopul de a îndeplini cerințele specifice ale reglementărilor Fondurilor Structurale.
4. Cadrul legislativ	Rolul structurilor regionale în dezvoltarea și implementarea de programe are nevoie să fie în continuare clarificat.
5. Programarea	<p>În ceea ce privește programarea, în scopul stabilirii unei corespondențe între abordările sectoriale și cele regionale, coordonarea inter-ministerială trebuie să fie efectuată mai eficient și mai cuprinzător. Probleme asociate elaborării planului regional de dezvoltare.</p> <p>În ceea ce privește procesul de consultare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • procesul de consultare este obstrucționat de lipsa resurselor la toate nivelurile parteneriatului regional: organizații relevante nu au acces sau au un acces limitat la internet, resurse financiare limitate sunt disponibile pentru a se deplasa la întâlnirile organizate în afara orașului de rezidență etc.; • organizațiile neguvernamentale (ONG-uri) din regiune sunt foarte mici – în general, aceste organizații au mai degrabă scop local, iar personalul acestora este format din foarte puține persoane; o activitate considerabilă trebuie să fie efectuată pentru a obține formularea unor opinii comune din partea unor ONG-uri care ar putea să furnizeze în comun contribuții valoroase pentru planurile regionale de dezvoltare; • Agențiile pentru Dezvoltare Regională nu au resurse suficiente pentru a realiza volumul de activitate asociat pregătirii Planului regional de dezvoltare în cadrul unui parteneriat regional real. Poate că o

	<p>parte din activitate ar trebui să fie contractată în afară sau suportată de către asistența tehnică. În ceea ce privește elaborarea de programe și măsuri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • regiunea nu are statut administrativ, ca urmare nu există nici o "competență regională" diferită de competența statului sau de competența județului și a orașelor/comunelor; • regiunea are informații limitate privind investițiile planificate de către ministerele de resort în propriul teritoriu (nu există nici o contabilitate financiară teritorială disponibilă pentru anii viitori, nu există nici un buget multi-anual în vigoare), ceea ce face foarte dificilă stabilirea măsurilor ce ar putea fi necesare în regiune în plus față de intervenția ce se implementează de către ministerele de resort și de către administrația publică locală); • cadrul financiar pentru programare regională (multi-anuală) lipsește – regiunea nu are estimări dacă și ce resurse vor fi disponibile și nici chiar asupra criteriilor prin care, eventual, resurse disponibile vor fi alocate către cele 8 regiuni; • lipsa unei perspective clare financiare diminuează notabil implicarea partenerilor regionali în pregătirea Planului – deoarece partenerii nu au siguranța că informațiile lor vor fi luate în considerare atunci când alocațiile financiare sunt decise la nivel central.
6. Aplicarea principiului parteneriatului	<i>Este nevoie să fie înființate structuri reale de parteneriat la nivel regional, incluzând autoritățile locale/regionale, parteneri economici și sociali și alte organizații relevante. Ținând cont de pregătirea pentru Fondurile Structurale și de Coeziune, este nevoie de un progres substanțial în ceea ce privește pregătirea tehnică a proiectelor (proiecte în portofoliu).</i>
7. Monitorizarea și evaluarea	<i>Este încă necesară o activitate semnificativă pentru a asigura conformitatea cu cerințele acquis-ului pentru monitorizare și evaluare. Prioritățile specifice sunt reprezentate de evaluarea ex-ante a Planului Național de Dezvoltare și de colectarea de informații și indicatori statistici relevanți. Disponibilitatea la timp și funcționarea efektivă a sistemului de monitorizare și evaluare va fi de o importanță esențială pentru implementarea eficientă a Fondurilor Structurale.</i>
8. Statisticile regionale	<i>Eforturi viitoare sunt necesare pentru a le aduce la nivelul cerut pentru planificarea și programarea politicii regionale.</i>

Sursa: Prelucrări după Rapoartele Comisiei Europene privind progresele României în procesul de aderare (2000 și 2001).

CAPITOLUL 11. Concluzii și propuneri de îmbunătățire a politicii de dezvoltare regională în România

Una din tendințele evidente care s-a manifestat în sfera teoriei dezvoltării este cea legată de creșterea preocupărilor privind analiza interdependenței spațiale/regionale a fenomenelor și proceselor economico-sociale.

Cu toate că, la începuturile sale, știința regională și-a focalizat în special atenția asupra a doi factori, distanța și zona (regiunea), cu timpul, ca urmare a creșterii complexității fenomenelor economice, au fost identificați și alți factori care condiționează dezvoltarea viitoare a unei regiuni (relațiile între regiuni, anumite pârghii economico-financiare, cererea, oferta, polii de creștere, progresul tehnic și inovațiile etc.)¹²¹. Astfel, putem grupa factorii care contribuie, în prezent, la dezvoltarea regională (vezi Figura 11-1):

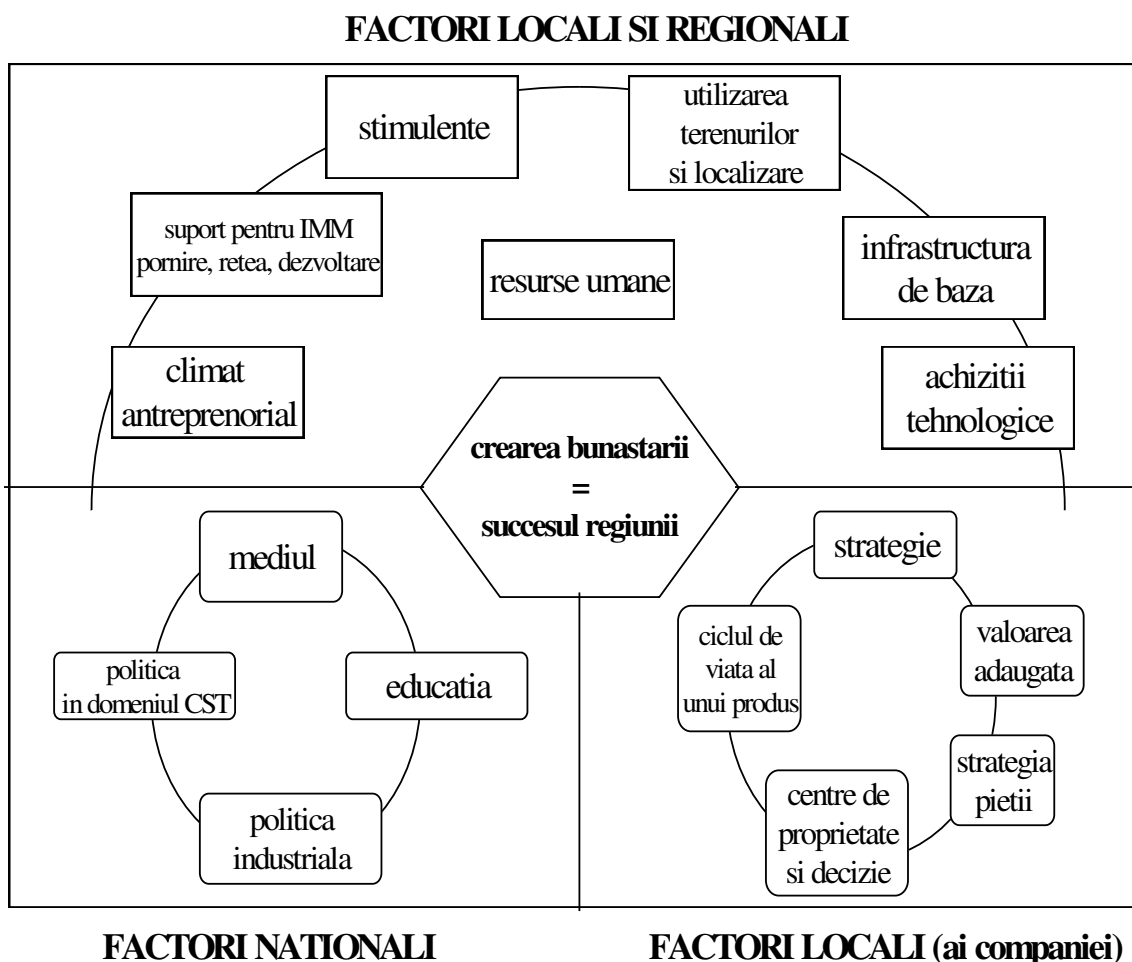
- factori naționali;
- factori regionali sau locali;
- factori externi (internaționali).

Factorii dezvoltării regionale considerați a fi esențiali în evoluția regiunii vor fi identificați, ierarhizați în funcție de impactul potențial și selectați. Alterantivele de dezvoltare viitoare vor avea în vedere rolul acestor factori asupra nivelului general de dezvoltare a regiunii.

Identificarea și ierarhizarea acestor factori se va face în funcție de obiectivul principal urmărit, dar ținând cont și de obiectivele intermediare sau specifice fiecărei regiuni. Concomitent, va fi stabilit un orizont de timp și modalități de susținere a acestor factori. Având în vedere faptul că, din ce în ce mai des, se pune accentul pe aspectele calitative, este necesară o anumită obiectivitate din partea factorilor de decizie, o abordare integrală a problematicii pe baza cunoașterii realității. Prin generalizarea și esențializarea critică a realității regionale, se poate contribui la o mai bună fundamentare a politicii de dezvoltare regională. Dialogul dintre decidenții locali, regionali și naționali se va axa pe o formulare cât mai bună a obiectivului de dezvoltare, ce va constitui elementul de bază al întregii analize. Pentru aceasta, se va ține cont de valorificarea la maximum a potențialului regiunii (natural, uman), de eliminarea (atenuarea sau diminuarea) pe cât posibil a acelor elemente care stopează sau întârzie procesul de dezvoltare, de depistarea acelor factori externi (naționali sau internaționali) care pot contribui la dezvoltarea regiunii.

¹²¹ Deși evidente, aceste fenomene nu au fost analizate înainte de anul 1800, cu toate că au fost scrise multe lucrări despre modelele sistematice spațiale asociate cu fenomenele distanței și zonei (Cantillon, Stewart, Smith).

Figura 11-1: Principalii factori care contribuie la dezvoltarea unei regiuni



A. Concluzii privind dezvoltarea regională în Uniunea Europeană

Începută la mijlocul deceniului al șaselea al secolului trecut, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene s-a dovedit, în ultimă instanță, cel mai eficace instrument de "control", de prevenire și de combatere a decalajelor (socotite un obstacol major în calea unei dezvoltări armonioase, unitare) existente în cadrul unei țări, între diferite regiuni precum și la nivel comunitar.

Apărută ca necesitate de a corecta disparitățile teritoriale și de a realiza o comunitate cu un nivel de dezvoltare relativ echilibrat și unitar, dezvoltarea regională trebuie să țină seamă de refacerea identității și spiritului comunitar la nivel european, precum și de specificul tradițional-istoric, cultural, social, economic etc. al fiecărei regiuni în parte.

Politica de dezvoltare regională din Uniunea Europeană, ajunsă acum la maturitate, s-a conturat nu doar ca un instrument economic menit să asigure dezvoltarea armonioasă industrială, socială, dar și ca un mijloc de descentralizare și responsabilizare a comunităților locale față de propria lor soartă, în condițiile în care societatea, în ansamblul ei, nu mai poate face față tuturor problemelor din ce în ce mai complexe apărute.

Chiar dacă sunt încă la început, țările Europei Centrale și de Est învață din experiența dezvoltării regionale a unor țări europene să-și creeze propria lor politică, depășind astfel actuala perioadă de tranziție (care a determinat mai mult sau mai puțin accentuarea disparităților economice și sociale).

Având în vedere actualele tendințe înregistrate în dezvoltarea regională la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, putem constata următoarele fenomene generale:

1. Există o tendință clară de regionalizare la nivelul Uniunii Europene și de concentrare asupra regiunilor care afectează nivelul de ansamblu al acesteia; Uniunea Europeană consideră că eficiența politicii sale regionale poate fi îmbunătățită, asigurându-se o mai bună concentrare a resurselor financiare asupra regiunilor defavorizate.
2. De asemenea, Uniunea Europeană consideră inacceptabilă existența unor dezechilibre majore – acestea putând constitui bariere în calea adâncirii integrării, acționând astfel prin politica sa de dezvoltare regională, politică ce acoperă toate Statele Membre.
3. În vederea primirii de noi membri, Uniunea Europeană pregătește și susține țările în curs de aderare prin programe și instrumente de politică regională, menite să atenueze șocul unor dezechilibre regionale majore.

Alături de aceste tendințe, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene este pusă în fața a trei categorii mari de schimbări:

1. acceptarea noilor state membre, care va determina o accentuare a disparităților între regiunile cele mai puțin dezvoltate ale UE și va determina o reorientare a fondurilor comunitare;
2. în condițiile în care creșterea competiției între firme determină o și mai mare liberalizare a comerțului mondial, trebuie ajutate regiunile rămase în urmă, în sensul îmbunătățirii infrastructurii lor și al eficientizării serviciilor oferite în scopul creșterii atractivității lor;
3. revoluția tehnologică și informatizarea societății necesită o populație bine pregătită și adaptabilă la situații mereu în schimbare. Astfel, cetățenii regiunilor trebuie să aibă acces la cele mai avansate tehnologii de comunicații, să fie bine pregătiți și informați în legătură cu tot ce ține de tehnologia informațională, educațională etc.

În aceste condiții, Uniunea Europeană și-a reformat politica de dezvoltare regională. Principiul de bază al reformării acestei politici este concentrat pe asistența regiunilor mai puțin dezvoltate, care constituie adevărate probleme pentru Uniunea Europeană. De asemenea, această politică a fost simplificată prin reducerea gradului de asistență.

De asemenea, statele membre și regiunile au recunoscut faptul că este în interesul lor de a gestiona fondurile furnizate de Uniunea Europeană. În prezent, responsabilitatea pentru gestiunea și controlul cheltuielilor revine statelor membre iar Comisia intervine numai pentru a verifica auditul efectiv al sistemului.

Țările care doresc să adere la UE trebuie să aibă în vedere faptul că primesc ajutor suplimentar de la Uniunea Europeană pentru îmbunătățirea calității mediului și a infrastructurii de care dispun.

Așa după cum s-a arătat, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene, prin componenta coeziune economică și socială, deține o serie de instrumente deosebit de puternice (Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune), prin care sunt susținute regiunile rămase în urmă din punctul de vedere al dezvoltării economice și sociale. De asemenea, pentru țările în curs de aderare, a inițiat o serie de instrumente economice și financiare prin care acestea sunt ajutate să se adapteze noilor condiții.

Aderarea țărilor din Europa Centrală și de Est reprezintă pentru Uniunea Europeană, pe lângă accentuarea disparităților în nivelul general de dezvoltare, și un ansamblu de transformări importante, dintre care amintim: creșterea populației totale și a suprafeței cu aproximativ 30%, reducerea PIB/locuitor cu aproximativ 5%,

schimbarea centrului de greutate al politicii de coeziune către Europa de Est, care deține o populație de aproximativ 100 milioane de locuitori, iar media PIB pe locuitor în aceste țări reprezintă mai puțin de 75% din cea a Uniunii Europene.

Instrumentele de preaderare – PHARE, ISPA și SAPARD - au rol deosebit de important pentru țările în curs de aderare la Uniunea Europeană. Printre domeniile vizate de aceste fonduri, se numără și domeniul dezvoltării regionale.

Pentru a concluziona, ***putem afirma că principala tendință înregistrată în politica de dezvoltare regională a UE este concentrarea obiectivelor de dezvoltare regională***: astfel, în perioada 1994–1999, politica de dezvoltare regională a Uniunii Europene avea în vedere un set ce cuprindea 6 obiective prioritare, obiective urmărite la nivelul tuturor statelor membre și susținute din Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune; potrivit noilor reglementări în vigoare, având ca scop declarat concentrarea asistenței prin aceste fonduri, s-au redus obiectivele politicii de dezvoltare regională (3 obiective principale).

În același timp, sumele alocate Fondurilor Structurale s-au dublat: de la 75 miliarde ECU în perioada 1989–1993 la 161 miliarde ECU în perioada 1994–1999 și la 191 miliarde euro în perioada 2000–2006 (interval în care finanțarea politicii agrare comune – PAC - a rămas la același nivel). Creșterea considerabilă a bugetului alocat coeziunii economice și sociale a determinat și o creștere a cheltuielilor anuale (de la 3,7 miliarde ECU în 1985 la 33 miliarde ECU în 1999, crescând astfel și proporția din bugetul UE destinat Fondurilor Structurale de la 18% la 37%). În aceste condiții, bugetul Fondurilor Structurale reprezintă al doilea buget comunitar (după cel al politicii agrare comune).

Astfel, Uniunea Europeană și-a propus printre obiectivele politicii regionale și pe cele legate de extindere. Extinderea Uniunii la un număr de 25 de state membre va determina creșterea disparităților deja existente și astfel "necesitatea unei politici regionale va fi mai importantă ca oricând. Noua situație va fi o justificare suplimentară pentru scopul principal al politicii regionale: reducerea disparităților, dar ținând cont de principiile deja existente și cu aceleași ambiții pentru actualele, ca și pentru viitoarele state membre"¹²².

B. Concluzii privind dezvoltarea regională în România

În România, politica dezvoltării regionale a avut un start bun, creându-se relativ rapid instituțiile și mecanismele conforme cu acquis-ul comunitar. Dezvoltarea ulterioară a sistemului s-a dovedit a fi contradictorie. Pe de o parte, Comisia UE aprecia drept bune progresele României la *Capitolul dezvoltării regionale*, iar pe de altă parte, instituțiile implicate, în loc de a perfecționa procedurile administrative și bugetare, acționează pentru modificarea continuă a cadrului legislativ și instituțional existent.

Putem aprecia că în România a fost creată baza instituțională și legislativă pentru elaborarea și implementarea politicii regionale, dar ea nu este în totalitate compatibilă cu acquis-ul comunitar.

În acest sens, sunt necesare eforturi suplimentare pentru a asigura implementarea efectivă a politicii regionale, a structurilor administrative și a capacităților de management, atât la nivel central, cât și local.

Cu privire la cadrul legislativ, a fost adoptată legislația secundară, stabilindu-se o instituție distinctă – Fondul național - care să gestioneze și să distribuie fondurile

¹²² Citat Michael Barnier, comisarul european pentru politică regională.

Uniunii Europene, inclusiv co-finanțarea. Principala problemă care se pune în perioada următoare este aceea de a face operaționale legile și instituțiile existente; instituțiile trebuie să capete experiență și adaptabilitate pentru a putea face față multiplelor solicitări ce vor apărea. Pentru rezolvarea acestei probleme, considerăm importante o serie de idei care să contribuie la funcționarea mecanismelor și instituțiilor de dezvoltare regională.

Privitor la pregătirea pentru programarea resurselor, a fost elaborat Planul național de dezvoltare pentru perioada 2003 – 2005, care a fost prezentat Comisiei. Acest document cuprinde, pentru prima dată, un parteneriat embrionar între autoritățile locale și centrale, precum și implicarea societății civile.

Cu privire la capacitatea de gestionare și la procedurile financiare, progresul este, din păcate, foarte redus. MDP¹²³ face față încă unor dificultăți în crearea unui mecanism financiar eficient, din cauza lipsei de experiență, slabei coordonări cu Fondul național și unei relații neclare cu structurile regionale (ADR-urile, CDR-urile). Toate acestea au loc pe fondul diminuării rolului avut de Consiliul Național de Dezvoltare Regională.

Aceste instituții regionale sunt corespunzător dotate cu aparatură și personal, dar există încă dificultăți în asistarea monitorizării proiectelor și în perfecționarea profesională.

Există totuși importante eforturi de făcut în procedurile administrative și bugetare, care sunt cruciale în implementarea strategiei de coeziune economică și socială.

În acest domeniu, aprecierile Comisiei UE arată că, în România, controlul financiar și capacitatea de management al fondurilor publice rămân încă foarte limitate, în special la nivel regional, necesitând o atenție deosebită din partea autorităților românești.

Cu privire la capacitatea administrativă, principala prioritate este întărirea structurilor de coordonare și management, cu scopul obținerii unui proces decizional bazat pe principiul parteneriatului și eficienței, atât la nivel regional, cât și la nivel local, care să fie corelat cu politica regională la nivel național.

Considerăm necesară definirea clară și echilibrată a responsabilităților repartizate la nivel național, între administrațiile naționale implicate în viitorul management al Fondurilor Structurale și la nivel de regiune, între toți participanții la comitetul de conducere al agențiilor de dezvoltare regională.

Parteneriatul de aderare al României la UE conține o serie de clauze și angajamente privind elaborarea și punerea în aplicare a politicii de dezvoltare regională și de adaptare a acquis - ului comunitar la realitățile naționale.

Avantajele însușirii de fond și în toate acțiunile specifice unei asemenea accepțiuni, ce presupune un cadru legislativ și instituțional coerent și adecvat, sunt:

- România, prin politica sa de dezvoltare regională, va dispune de un sistem capabil să reducă disparitățile economice, care să permită intervenția rapidă și eficientă în zonele afectate de declin industrial sau criză economică, sistem compatibil în același timp cu cel european;
- România va deveni eligibilă în vederea obținerii unui suport financiar important din partea Uniunii Europene.

¹²³ Fosta ANDR era desemnată drept coordonator al PND și autoritate de implementare a politicii de dezvoltare regională transfrontalieră.

Așa cum s-a văzut pe parcursul lucrării, instabilitatea structurilor care gestionează politica de dezvoltare regională pe termen mediu și lung este total contraproductivă și constituie o piedică în procesul de aderare. Considerăm că principala cauză pornește, în primul rând, de la faptul că nu s-a făcut o analiză concretă și profundă a obstacolelor existente, ci s-au făcut frecvent o serie de modificări instituționale și legislative, fără a se ține seama de situația reală din teritoriu și fără o dezbatere publică pe această temă.

Este de dorit ca modificările viitoare ce vor interveni în legislație și în sistemul instituțional al dezvoltării regionale să conducă la crearea unei rețele stabile, compatibile cu rețeaua regională europeană și cu politica europeană de dezvoltare regională, pornind, în principal, de la clarificarea și simplificarea situației existente.

În acest sens, Comunicatul de presă din aprilie 2003 al Delegației Uniunii Europene în România precizează că actuala organizare teritorială (cele opt regiuni) este acceptată de UE din perspectiva gestionării Fondurilor Structurale (Anexa 18).

Organizarea teritorială la nivel național, în scopuri statistice (nivelurile NUTS 2 și 3), realizată în cadrul negocierilor la Capitolul 21 – "Dezvoltare regională și pregătirea pentru Fondurile Structurale" reprezintă o structură rezonabilă a unităților teritoriale, astfel încât să poată fi obținute date statistice fiabile și comparabile între regiuni, în special în ceea ce privește datele referitoare la PIB-ul la nivel regional. În concluzie, cele opt regiuni de dezvoltare din România respectă în totalitate clasificarea EUROSTAT.

Comunicatul arată că aplicarea acordurilor financiare cu Comisia Europeană implică existența stabilității instituționale în ceea ce privește organizațiile românești responsabile pentru planificarea și gestionarea asistenței în domeniul politicii regionale finanțate de la bugetul Uniunii Europene.

Agențiile de Dezvoltare Regională, alături de Ministerul Dezvoltării și Prognozei (desființat în luna iunie) reprezintă principalii interlocutori ai Comisiei Europene în ceea ce privește elaborarea și punerea în practică a programelor de coeziune economică și socială, programe ce reprezintă aproximativ o treime din volumul total al programelor PHARE. Un studiu recent de evaluare a acestor agenții apreciază pozitiv capacitatea lor potențială de a gestiona în viitor Fondurile Structurale, cu recomandarea consolidării poziției lor, precum și a stabilizării din punct de vedere financiar.

Propuneri de îmbunătățire a politicii de dezvoltare regională în România, în contextul integrării în Uniunea Europeană

Abordarea problematicii dezvoltării regionale, variate și de mare actualitate, pe parcursul acestei lucrări, nu constituie decât începutul unei noi atitudini asupra conceptului și politicii de dezvoltare regională, conferită atât de tendințele înregistrate pe plan mondial, cât și de aspectele interne, extrem de complexe și dinamice.

Politica de dezvoltare regională a apărut în România ca o necesitate de a corecta decalajele spațiale existente și de a se alinia la politica și legislația Uniunii Europene din acest domeniu. Alinierea României la cerințele Uniunii Europene cu privire la măsurile de politică regională ar trebui să țină cont de modalitatea în care este abordată această politică la nivelul Comisiei Europene.

Astfel, fiecare stat membru este liber să își traseze politica de dezvoltare regională, cu obiective și instituții specifice, dar care trebuie să corespundă obiectivelor generale ale UE, în vederea susținerii lor din Fondurile Structurale. Aceasta este modalitatea generală de abordare a dezvoltării regionale în Uniunea Europeană, modalitate ce a fost acceptată și de țările candidate la aderare.

Spre deosebire de alte capitole de integrare comunitară, în cazul dezvoltării regionale nu există un model unic. Fiecare țară și-a creat propriul sistem.

Ținând seama de analizele efectuate pe parcursul lucrării, în continuare, vor fi prezentate unele propuneri și recomandări privind modul în care actuala politică de dezvoltare regională a României ar putea acționa în vederea alinierii ei în rândul politicii regionale comunitare, adaptându-se, în acest fel, la cerințele integrării europene.

La elaborarea acestor propuneri, s-a ținut cont de faptul că, după cinci ani de elaborare și implementare a politicii naționale de dezvoltare regională, nu există încă o definiție clară a obiectivelor acesteia (și în special faptul că nu se face o referire clară la obiectivul fundamental al politicii UE de dezvoltare regională – coeziunea economică și socială), legislația din domeniu a devenit foarte "stufoasă", iar instituțiile aferente acționează fără o planificare coerentă și fără o corelare cu celelalte instituții abilitate să implementeze politicile sectoriale, după principiul bine-cunoscut de acum: "noi știm cel mai bine ce este de făcut".

De asemenea, resursele financiare alocate de UE pentru susținerea și implementarea acquis-ului comunitar în domeniu sunt risipite iar efectele lor continuă să se lase așteptate.

Pe baza analizelor regionale efectuate, a modalității de abordare a problematicei dezvoltării regionale atât în România cât și în UE și în țările candidate, considerăm că actuala politică regională și de coeziune reprezintă un pilon de bază¹²⁴ al politicii economice în ansamblul ei de care trebuie să se țină seama într-o Europă lărgită.

I. Propuneri generale

Considerăm că dezvoltarea regională ar trebui privită de factorii politici ca un proces pe termen lung, care presupune o atenție permanentă și acțiune fermă, obiectivele acesteia fiind în concordanță cu obiectivele de dezvoltare regională existente în politica Uniunii Europene. Aceste obiective – dezvoltarea regională și coeziunea economico-socială – trebuie bine specificate și însușite de toți factorii implicați în proces, realizarea lor realizându-se etapizat, pe măsură ce economia românească, în ansamblu ei, oferă semnalele unei redresări. Deoarece nu poți avea regiuni dezvoltate, puternice și competitive dacă economia națională nu răspunde criteriilor și cerințelor unei economii de piață funcționale.

Aderarea României la structurile Uniunii Europene va avea un impact important asupra sectoarelor economice, infrastructură, sisteme de comunicații, dar și asupra regiunilor, județelor etc. De aceea, consider că o mediatizare mai bună a acțiunilor prezente legate de integrare și a celor privind dezvoltarea regională reprezintă o primă condiție a succesului acestei politici.

Existența unui contact real și permanent cu factorii decizionali externi (Comisia Europeană, Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională), informarea și urmărirea

¹²⁴ Coeziunea economico-socială și dezvoltarea regională reprezintă al doilea domeniu (după Politica Agrară Comună) sub aspectul cheltuielilor bugetare în UE.

cu privire la modul de acțiune al acestora în domeniul dezvoltării regionale constituie premisele unei dezvoltări regionale viabile.

Pregătirea și cunoașterea aspectelor legate de mecanismul politicii de dezvoltare regională la nivelul UE este, de asemenea, un factor necesar care influențează procesul de dezvoltare regională din România. Este important ca personalul implicat în dezvoltarea regională (atât la nivel central, cât și la nivel regional) să fie familiarizat cu toate regulile și procedurile UE. În acest sens, propunem reluarea funcției de pregătire a personalului la nivelul MDP, acest lucru realizându-se prin restabilirea Direcției de pregătire a personalului¹²⁵ în cadrul MDP și prin implementarea recomandărilor analizelor de perfecționare profesională pentru toți cei implicați în politica de coeziune economică și socială din România. Considerăm extrem de importantă responsabilitatea MDP în restabilirea Direcției de pregătire.

De asemenea, compatibilitatea între sistemul statistic regional al României și cel al Uniunii Europene (REGIO) vine să susțină și să edifice viitoarea integrare atât în domeniul dezvoltării regionale cât și în celelalte sectoare (Capitole de negociere). În acești termeni, informația statistică și metodologia de calcul a sistemului de indicatori economici și sociali folosite la gestionarea politicii regionale este considerată a fi obiectivul principal, verificabil și precis, rațional și real, implicând o terminologie clară și ușor de înțeles. Principala caracteristică a informației statistice este cea de caracterizare a unei regiuni, specificând situația și necesitățile particulare ale acesteia, furnizând o bază reală pentru strategia și politica de dezvoltare regională și acoperind un anumit orizont de timp. Informația statistică conduce la o evaluare corectă a întregului proces de evoluție și a tendințelor și previziunilor ulterioare.

Având în vedere cele amintite mai sus, credem că actualul sistem de implementare a politicii de dezvoltare regională poate fi îmbunătățit ținând seama de faptul că, fiind încă la început, modul în care acesta pornește este definitoriu pentru viitorul acțiunilor și măsurilor de dezvoltare regională.

II. Propuneri legislative

Cel mai important aspect care conferă oricărei politici legitimitate și posibilitatea de punere în practică este cel legat de legislație. Prin legislație se pun bazele oricărei politici: sunt stabilite obiectivele, instituțiile, instrumentele și mecanismul. De asemenea, sunt stabilite relațiile dintre diferitele instituții decizionale implicate, la diferite niveluri.

Având în vedere opțiunea României de a adera la un sistem unitar de state care aplică principii și legi comune, considerăm important ca elaborarea legislației cu privire la dezvoltarea regională (și nu numai) să se facă în concordanță cu cea existentă la nivel european, în vederea asigurării compatibilității lor. Această compatibilitate trebuie să fie în primul rând legislativă și să asigure un suport clar dezvoltării regionale și integrării viitoare.

În capitolul de analiză a evoluției legislației specifice domeniului dezvoltării regionale au fost comentate legile existente în acest moment care ajută la punerea în practică a măsurilor de dezvoltare regională în România.

Cu toate că agenda legislativă este deosebit de "stufoasă", aceasta ar trebui completată cu unele legi referitoare în special la managementul Fondurilor Structurale, Fondului de Coeziune și celor de pre-aderare. De asemenea,

¹²⁵ Ca urmare a unor informații recente (sfârșitul lunii mai), MDP a reînființat această Direcție.

considerăm că există încă unele neînțelegeri legate de rolul și funcțiile Consiliului Național de Dezvoltare Regională, Consiliilor de Dezvoltare Regională, statutul Planului Național de Dezvoltare și al Planurilor Regionale, clarificarea rolului instituțiilor și ministerelor implicate în procesul decizional.

Aceste recomandări au la bază următoarele considerente:

- Consiliul Național de Dezvoltare Regională, încă de la înființarea sa, nu și-a câștigat importanța conferită de Legea nr. 151 privind dezvoltarea regională (rol deliberativ), importanță care s-a diminuat și mai mult după înlocuirea Primului Ministru din funcția de președinte al CNDR; acest fapt rezultă și din modul în care CNDR a formulat și s-a angajat în realizarea unei politici de coeziune și dezvoltare regională care, nici până în prezent, nu are definit un concept național privind dezvoltarea regională;
- având în vedere faptul că Planul Național de Dezvoltare reprezintă documentul de bază al suportului tehnic și financiar acordat de UE în scopul implementării strategiilor de dezvoltare, este necesar să existe o legislație clară cu privire la modul în care se realizează programarea fondurilor pe regiuni, programe sau proiecte majore. Elaborarea unei legi speciale care să reglementeze forma și conținutul acestuia, precum și relația lui cu alte documente de programare,
- elaborarea unor legi care să asigure baza legală pentru crearea și dezvoltarea relațiilor inter-instituționale și a parteneriatelor la nivel național și regional, care să stabilească rolul ministerelor, al ADR-urilor și al altor instituții implicate în procesul de elaborare a PND.

La recomandările de mai sus putem adăuga faptul că, o caracteristică importantă a sistemului legislativ în UE este stabilitatea. Existența unui cadru legislativ stabil implică încredere mai mare atât din partea factorilor regionali și locali, cât și din partea Comisiei Europene și a Direcției Generale pentru Dezvoltare Regională din UE. De aceea, propunem ca legile elaborate până în prezent să poată fi testate și să se urmărească îndeaproape modul în care acestea își produc efectele.

III. Propuneri instituționale și de implementare a politicii de dezvoltare regională

Îndeplinirea angajamentelor asumate prin Documentul de poziție și pregătirea unui cadru instituțional funcțional presupun instituții și organisme responsabile cu coordonarea, implementarea și gestionarea asistenței financiare comunitare (Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune). Aceste instituții asigură dialogul între reprezentanții administrației centrale și regionale/locale, între aceștia și Comisia Europeană în scopul gestionării eficiente a fondurilor destinate procesului de coeziune și dezvoltare regională. Activitatea lor ar trebui să fie transparentă și fără implicare politică, să răspundă cerințelor de dezvoltare a regiunii.

De aceea, considerăm că este necesară proiectarea unei instituții responsabile care să dețină o poziție puternică într-o ierarhie ministerială și care să asigure comunicarea cu factorii externi de decizie, astfel încât coordonarea politicii regionale să fie eficientă și să aibă la bază consensul politic. În acest sens, principalele ministere ar trebui să stabilească relații cu oficiile UE corespondente, să dezvolte o muncă în strânsă legătură cu oficialii cheie ai Comisiei; de asemenea, suportul experților din sectorul privat este deosebit de util.

Principiul parteneriatului vizează toate aspectele implicate de prepararea, implementarea, monitorizarea și evaluarea fondurilor Comunității, dar și strategiile, prioritățile și măsurile de dezvoltare relevante. O simplă preluare a unui anumit model de implementare a fondurilor UE și aplicată României nu este de ajutor. Fiecare țară (așa cum s-a văzut în capitolul de experiențe regionale în țările membre și în cele candidate) este liberă să-și stabilească un model care să corespundă nevoilor și tradițiilor sale. Dar, acest model ar trebui să răspundă, în condițiile în care țara respectivă este candidată să adere la structura UE, principiilor Fondurilor Structurale: programare, concentrare, parteneriat și adiționalitate.

În general, instituțiile politicii de dezvoltare regională în România trebuie să răspundă următoarelor cerințe generale: continuitatea și stabilitate, o strânsă relație cu bugetul național, un management adecvat, un sistem de control corespunzător.

Implicarea partenerilor decizionali pe tot parcursul procesului de finanțare ar conduce la transparența modalității în care au fost cheltuite resursele financiare (interne și externe). Până în prezent, instituțiile politicii de dezvoltare regională din România, CNDR și MDP (ANDR), au dezvoltat acest mecanism de parteneriat între Guvern și autoritățile locale din fiecare regiune, într-o formă mai restrânsă, de multe ori fără o consultare reală a “actorilor” regionali, aplicând metoda „planificare de la nivel central și implementare la nivel regional”.

De asemenea, cele mai multe din agenții nu dețin proceduri de comunicare externă și strategii de publicitate; în acest sens, recomandăm realizarea unui web-site informativ cu privire la modul în care se desfășoară activitatea lor. Existența unui sistem Sistem de Management Informațional (MIS) ar putea oferi soluții în ceea ce privește comunicare ADR-urilor (și nu numai) cu alte instituții, dar și cu MDP-ul. Acest sistem ar implica atât resurse tehnice cât și umane și ar oferi soluții de simplificare a procesului actual de monitorizare, timpul de răspuns fiind mult simplificat.

Așa cum s-a văzut în capitolul privind evaluarea Programului Phare – 98, rezultatele acestei evaluări impun propuneri privind îmbunătățirea modului de selectare a proiectelor de dezvoltare regională, privind consolidarea rolului ADR-urilor drept instituție de bază în luarea deciziilor legate de selecția proiectelor (în legislație nu se prevede suficient de clar acest lucru). Criteriile de selecție a proiectelor ar trebui stabilite de fiecare ADR în parte în funcție de prioritățile regionale.

Având în vedere cele prezentate pe parcursul lucrării, considerăm că ADR-urile îndeplinesc condițiile minime cerute de implementarea programelor de dezvoltare regională (conform Regulamentului Comisiei nr. 1266/1999 – 21 iunie), dar activitatea lor poate fi îmbunătățită în următoarele direcții: ADR-urile nu dețin încă un sistem bine-definit de management al resurselor financiare care să dețină reguli de procedură și responsabilități clare. De asemenea, ADR-urile¹²⁶ ar trebui să dețină reguli ale controlului intern care să includă funcția de audit independent și un sistem de raportare și calcul care să corespundă standardelor de audit intern acceptate. Din constatările efectuate, în România, aceste instituții de bază ale politicii de dezvoltare regională au diferite stadii de dezvoltare, stadii care depind în special de susținerea venită din partea instituțiilor naționale concentrate pe asistența Comisiei Europene.

După selecția proiectelor regionale este necesară o monitorizare a lor atât de către ADR-uri cât și de către MDP (la nivel regional și național). De asemenea, este

¹²⁶ ADR-urile ar trebui să dețină un rol important în alegerea tipului de fond PHARE și perioadei de susținere financiară.

necesară o evaluare a impactului pe care aceste proiecte îl au asupra nivelului de dezvoltare a regiunii.

Referitor la modul în care ADR-urile și MDP conlucrează pentru implementarea politicii de dezvoltare regională, considerăm că relațiile dintre acestea pot fi îmbunătățite; multe agenții de dezvoltare regională consideră comunicarea cu MDP ca fiind influențată de o anumită ierarhizare ca formă specifică unui "parteneriat" local. Reprezentanții instituțiilor centrale ar trebui să se familiarizeze cu problemele specifice fiecărei regiuni și să facă eforturi în a înțelege adevăratele dificultăți cu care se confruntă regiunea. De cele mai multe ori, acești reprezentanți trebuie să facă față unui mediu instabil și, în același timp, ei trebuie să răspundă întrebărilor puse de Comisia Europeană în legătură cu stadiul de îndeplinire a acquis-ului comunitar. Rațiunea existenței Fondurilor Structurale nu este de cele mai multe ori înțeleasă – ea este confundată cu procesul de descentralizare a structurilor administrative și politice. În realitate, prin Fondurile Structurale, Uniunea Europeană urmărește reducerea disparităților între nivelurile de dezvoltare al unor regiuni ale UE și, în particular, susținerea regiunilor defavorizate.

Așa cum rezultă din Parteneriatul de adereare a României la structurile europene, condițiile principale de compatibilitate a mecanismul de finanțare al politicii de dezvoltare regională sunt cele legate de coerență și stabilitate.

De asemenea, includerea în mecanismul decizional central a organismelor de decizie regională și locală și creșterea autonomiei financiare a instituțiilor regionale (ADR-uri), promovarea unui sistem de planificare combinat: "sus-jos" și "sub-pestă" și proceduri de planificare locală și regională, integrate național, sunt cerințe de bază ale unei bune funcționări a politicii regionale pe baze reale și democratice.

Legat de aceste aspecte, propunem întărirea structurilor de coordonare și management, în scopul obținerii unui proces decizional care să aibă la bază principiul parteneriatului și eficienței, atât la nivel regional, cât și la nivel local.

În ceea ce privește alocarea responsabilităților, aceasta ar trebui să fie echilibrată și clară atât pentru administrațiile naționale implicate în viitorul management al Fondurilor Structurale, pentru cele la nivel regional, cât și pentru toți participanții la comitetul de conducere al Agențiilor de Dezvoltare Regională.

IV. Propuneri de îmbunătățire a instrumentelor de susținere a politicii de dezvoltare regională în România

În procesul de susținere a politicii de dezvoltare regională, Ministerul de Finanțe deține un rol important atât în coordonarea resurselor financiare (interne și externe), cât și în luarea anumitor decizii. Pentru continuitatea acestui proces, este necesară includerea în bugetul național a proiectelor finanțate din Fondurile Structurale ale UE, chiar și atunci când responsabilitatea operațională pentru implementarea lor cade în sarcina unor ministere sau autorități locale/regionale.

Introducerea unor sisteme de implementare descentralizate și de unități coordonatoare ar asigura unitatea metodologică a operațiunilor cu fonduri de tip structural și o mai bună coordonare a proiectelor propuse spre finanțare.

Propunem ca programarea resurselor financiare să se realizeze în concordanță cu nevoile regionale și locale, ținând cont de mărimea și importanța obiectivelor stabilite prin Planurile de dezvoltare regională. Astfel, este necesară utilizarea principiului programării în procesul de luare a deciziilor și, în același timp, este esențială dezvoltarea (în paralel cu procesul de programare) unor programe și proiecte corespunzătoare nevoilor regiunii în momentul în care se va obține o nouă finanțare.

De asemenea, cunoașterea tuturor principiilor și metodologiei de finanțare din UE reprezintă o condiție de bază a desfășurării procesului de programare.

Mecanismul de finanțare al politicii de coeziune și dezvoltare regională a UE impune un control financiar puternic pe toate treptele finanțării (ex-ante, în timpul și după finanțarea proiectelor regionale) atât din partea autorităților de management, cât și din partea autorităților financiare și a organismelor de audit.

Monitorizarea și evaluarea implică metode specifice de colectare a datelor, de proiectare a indicatorilor economici regionali în vederea obținerii unor rezultate reale necesare atât managerilor de programe, cât și decidenților. Acest fapt implică o serie de acțiuni: elaborarea unor sisteme de colectare și monitorizare a informațiilor compatibile cu cele din Uniunea Europeană, urmărirea permanentă a informațiilor statistice în scopul evaluării impactului economic al programelor și proiectelor de dezvoltare regională și întărirea capacității regiunilor (nivelul NUTS II), cu scopul de a lua decizii relevante cu privire la conținutul programelor și proiectelor de dezvoltare regională, prin colaborarea efectivă cu toți partenerii relevanți la nivel regional și prin dezvoltarea capacității de a pregăti proiecte corespunzătoare și măsuri specifice.

Recomandăm îmbunătățirea finanțării ADR-urilor (care reprezintă o problemă importantă ce pune sub semnul întrebării sustenabilitatea întregului sistem) atât prin revenirea la rolul inițial al ADR-urilor de implementare a programelor regionale, cât și prin finanțarea ADR-urilor de către administrația națională: ca implementatori regionali ai programelor naționale.

De asemenea, propunem întărirea treptată a rolului CDR-urilor în întregul proces de stabilire a criteriilor cu specificitate regională, de selectare a proiectelor și a legăturii acestora cu obiectivele Planului regional de dezvoltare; în cadrul ADR-urilor se impune stabilirea unor funcții interne de pregătire și însușire a unor responsabilități sporite cu privire la propriile nevoi de training și pentru cele ale CDR-urilor.

Îmbunătățirea schimbului de informații între ADR-uri și MDP. În prezent, sistemele de informații și baze de date sunt diferite și există divergențe menținute atât în cadrul ADR-urilor, cât și la nivelul MDP.

Propunem creșterea parteneriatului în cadrul CDR-urilor și întărirea rolului acestora, stabilirea de facilități pentru "proiectele proprii ADR-urilor", fapt ce va permite CDR-urilor să supravegheze implementarea Planurilor de dezvoltare regională pe care CDR-urile deja le-au pregătit și aprobat – la solicitarea Comisiei Europene. De asemenea, determinarea rolului precis al CDR-urilor în procesul selectării proiectelor, depolitizarea procesului de selectare a proiectelor.

Având în vedere faptul că, potrivit legii, CDR-urile sunt organisme puternic democratice, propunem lărgirea parteneriatului regional, prin includerea unor noi membri în structurile care să reprezinte parteneriatul lărgit la care se referă Comisia Europeană, prin includerea punctelor de vedere ale grupurilor de interese, prin protejarea directorilor ADR-urilor împotriva presiunilor politice.

Un aspect deosebit de important ce poate fi menționat aici este cel legat de îmbunătățirea criteriilor de selecție a proiectelor și a calității proiectelor selectate, multe din proiectele finanțate neavând un adevărat impact regional.

De asemenea, considerăm necesară o implicare sporită a instituțiilor financiare. Comisia Europeană și MDP intră în dialog cu băncile românești, cu scopul de a discuta schemele de finanțare ce pot fi puse în practică, cu susținere financiară din

partea Comisiei Europene, într-un inevitabil proces pe termen lung, care le va cupla gradat.

Capitolul în care s-a analizat Planul național de dezvoltare și-a propus, în final, identificarea unor căi de îmbunătățire a acestuia. De aceea, considerăm important de a reaminti aici opinia noastră că PND 2002-2005 are multe elemente bune și că reprezintă un pas înainte, ambițios, comparativ cu planul anterior. Totuși, există premise ale ridicării nivelului calitativ al Planului, astfel încât acesta să atingă standardul necesar negocierii de succes a unui cadru de sprijin comunitar.

Principalele aspecte ale PND, evidențiate pe parcursul lucrării, sunt legate de tehnica de redactare, iar altele sunt conceptuale și de abordare. O serie de probleme (anexa 17) ar putea fi depășite prin orientarea și prin revizuirea critică a schițelor de plan viitoare încă din etapa incipientă. De aceea propunem clarificarea rolului și statutului PND și a relației acestuia cu programarea inițiativelor finanțate național sau din fondurile Comunității Europene, consolidarea progresului făcut în implicarea interministerială și regională în elaborarea PND, clarificarea datelor statistice utilizate pentru elaborarea planului (în așteptarea îmbunătățirii Sistemului statistic național al României, este totuși posibil ca o utilizare mai bună a datelor disponibile în prezent să marcheze un progres). Așa cum s-a evidențiat pe parcursul lucrării, propunem fundamentarea PND ținând cont de particularitățile României în privința disparităților (concentrări mici la nivel județean și regional). Decuparea unor zone speciale, arii de dezvoltare și alte tipuri de zonificări nu pot decât să amplifice risipa de fonduri și să contrazică principiul concentrării.

În ceea ce privește implementarea, propunem întărirea procesului de transpunere a analizelor de bază într-o strategie justificată și creșterea transparenței în distribuirea resurselor, creșterea concentrării asupra oportunităților și asupra înlăturării impedimentelor reale în calea dezvoltării sectoarelor productive și de servicii, clarificarea relațiilor între acțiunile la nivel național și regional și contribuția acțiunilor la nivel național la dezvoltarea regională, creșterea rigurozității în programarea financiară.

În prezent, Planul național pentru dezvoltare regională și la Planurile de dezvoltare regională nu sunt restrictive sau obligatorii, iar finanțarea proiectelor naționale și regionale continuă să se realizeze din bugetele diferitelor ministere și chiar din bugetul MDP. De asemenea, acesta are doar legături formale cu Planul național de dezvoltare și cu bugetele locale și regionale. Sugerăm o precizare mai clară a obiectivelor urmărite prin planurile regionale și stabilirea unui orizont de timp.

În ceea ce privește procesul de evaluare, o practică uzuală folosită în UE (care ar putea fi adoptată în România) este aceea de a implica evaluatori independenți care să facă analiza planurilor, atât în faza de elaborare, cât și după aplicarea lor. Publicarea rezultatelor acestor analize ar ajuta la perfecționarea procesului de planificare, ar mări eficiența și ar duce la o transparență mărită. Până în prezent, practica actuală a fost aceea de a lansa numeroase planuri, fără impact regional, în funcție de interese locale ale căror rezultate au rămas numai pe hârtie.

În final, principalele propuneri ale acestei lucrări ar putea ajuta la realizarea unei politici coerente și viabile de coeziune și dezvoltare regională în România, fapt ce ar contribui o dezvoltare echilibrată a întregului teritoriu național, dar și la integrarea în structurile europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Antonescu D., 1997, *Cooperarea transfrontalieră între statele Europei Centrale și de Est*, "Arhitect Design, Supliment Forum", februarie
2. Antonescu D., 1997, *Ghid practic de susținere financiară a proiectelor importante în cadrul Uniunii Europene*, "Arhitect Design, Supliment Forum", martie
3. Antonescu D., 1997, *Programul European de cooperare interregională – CREDO-PHARE*, "Arhitect Design, Supliment Forum", februarie
4. Antonescu D., 2001, Comunicarea "Evoluții recente ale politicii de dezvoltare regională în România și Uniunea Europeană", Sesiunea de comunicări științifice a IEI, Academia Română-UGIR, noiembrie
5. Antonescu D., 2001, Comunicarea "Politica de dezvoltare regională în UE – principii, mecanisme, instrumente", Seminarul "Evaluarea politicilor publice – Politici de dezvoltare regională", Mangalia, aprilie,
6. Antonescu D., 2001, *Evoluția și structura disparităților economice la nivel național și regional*, "Oeconomica" nr.3-4, București
7. Antonescu D., 2001, *Experiența țărilor în tranziție în domeniul dezvoltării regionale*, "Oeconomica" nr.3-4, București
8. Antonescu D., 2001, *Experiența țărilor UE în domeniul dezvoltării regionale*, "Oeconomica" nr.3-4, București, 2001
9. Antonescu D., 2001, *Premise și perspective posibile ale evoluției industriale la nivelul regiunilor Vest și Nord-Vest*, "Oeconomica" nr.3-4, București
10. Antonescu D., 2002, Comunicarea "Rațiuni pentru îmbunătățirea legislației dezvoltării regionale în România: Capitolul 21 și acquis-ul comunitar", A doua Sesiune a Asociației Române de Științe Regionale, ASE, București, aprilie
11. Arrow K., Debreu G., 1954, *Existence of an equilibrium for a competitive economy*, "Econometrica"
12. Aydalot Ph., 1976, *Dynamique spatiale et développement inégal*, Economica
13. Aydalot Ph., 1978, *La mobilité des activités et de l'emploi*, "Revue d'Economie Regionale et Urbaine"
14. Aydalot Ph., Noël M., Pottier Cl., 1971, *La mobilité des activités économiques*, Gauthier-Villars
15. Bade F. J., 1981, *Industrial mobility and migration in the European Community*, Gower
16. Bailly A.S., 1975, *L'organisation urbaine*, C.R.U.
17. Barre R., 1976, *Economie politique*, P.U.F. Paris
18. Berry B. J. L., 1965, *Identification of Declining Regions: an empirical study of the dimensions of Rural Poverty*, în "Areas of Economic Stress in Canada" (R.S. Thoman et W.D.Wood ed.); Queens Univ. Press
19. Berry B. J. L., 1967, *Grouping and Regionalizing, an approach to the problem using multivariate analysis*, în W.L. Garrison, "Quantitative Geography", Northwestern University Studies in Geography
20. Berry B. J. L., 1972, *City Classification Handbook*, Wiley,
21. Berry B.J.L., Konkling E. C., 1976, *The geography of urban system*, Prentice Hall
22. Blaug M., 1992, *Teoria economică în retrospectivă*, Editura Didactică și Pedagogică, București
23. Bourdon J., 1979, *Utilisation de l'analyse factorielle pour la recherche d'une typologie régionale*, în R. Courbis
24. Boventer E. G. von, 1970, *Optimal spatial structure and regional development*, Kyklos
25. Claval P., Gauthier-Villars G., 1976, *Géographie économique*, Genin
26. Constantin D. L., 1998, *Economie regională*, Editura Oscar Print, București
27. Constantin D. L., 1998, *Elemente de analiză și previziune regională și urbană*, Editura Oscar Print, București
28. Crețoiu Gh., Cornescu V., Bucuru I., 1993, *Economie Politică*, Casa de Editură și Presă "ȘANSA", București

29. Czamanski S., 1969, *Applicability and limitations in the use of national input-output tables for regional studies*, Papers de la R.S.A
30. D. Jula D., Jula N., Gârbovean A., Ailenei D., 1999, *Economia dezvoltării*, Editura Viitorul Românesc
31. D.L. Constantin, 1994, *Modelul optim al creșterii regionale de tip concurențial sau generativ?*, "Tribuna economică" nr. 46, 1994
32. David B., Fischer S., Dornbusch R., 1987, *Economics*, second edition, McGraw-Hill Book Company
33. Davies W. K., 1978, *Spatial patterns of commuting in South Wales, 1951-1971, A factor analysis definition*, Regional Studies
34. Deligny J. L., 1990, *Le fonctionnaire du futur – méthodes et mobilisation*, Eyrolles, Paris.
35. Dobrescu E., Postolache T., 1992, *Consemnări economice*, Editura Academiei Române, București
36. Flauzat D., 1992, *Economie contemporaine*, P.U.F., Paris
37. Flauzat D., 1992, *Economie contemporaine*, P.U.F., Paris
38. Florence S., 1953, *The logic of British and American industry*, Routledge and Kegan
39. Friedmann J., 1975; W. Alonso, *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*, Cambridge, Mass.: MIT Press
40. Frois A. G., 1994, *Economia Politică*, Editura Humanitas, București
41. Galbraith I. K., 1979, *Știința economică și interesul public*, Editura Politică, București
42. Glen L.; Star H., Steven H., 1991, *Advanced Marketing Strategy: phenomena, analysis, and decisions*, Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall
43. Goddard B., 1968, *Multivariate analysis of activity patterns in the city-centre, a London exemple*, Regional Studies, pag. 69-85
44. Gordon C., 1970, *Growth Areas, Growth Centres and Regional Conversion*, "Scottish Journal of Political Economy"
45. Greenhut M. L., 1950, *A theory of the firm in economi space*, Appleton-Century-Crofts
46. Greenhut M. L., 1956, *Plant location in the theory and in space*, Un. of North Carolina Press
47. Guesnier B., 1980, *Le système d'information régionale*, "Revue d'Economie Régionale et Urbaine", pag.2-3
48. Guesnier B., 1983, *Les effetes des choix énergétiques sur l'activité régionale*, "Revue d'Economie Régionale et Urbaine", nr.2
49. Hansen N. M., 1974, (ed.), *Public Policy and Regional Economic Development*, Cambridge, Mass., Ballinger
50. Hayne P., 1991, *Modul economic de gândire*, Editura Didactică și Pedagogică, București
51. Hoover E. M., 1984, *The location of economic activity*, Mc.Graw-Hill
52. Hoover E. M., Giarratani F., 1984, *An Introduction to Regional Economics* (third edition), University of Pittsburgh, West Virginia University's Regional Research Institute
53. Hordijk L., 1974, *Spatial correlation in the disturbances of a linear interregional model*, Regional and Urban Economics
54. Hordijk L., Paelink J., 1979, *Spatial econometrics, some further results*, în R. Curbis
55. Hotelling H., 1929, *Stability in Competition*, "Economic Journal"
56. Hyman D., 1989, *Economics*, Irwin
57. Iancu A., 1993, 1992, *Tratat de economie, vol. I și III*, Editura Economică București
58. Ianoș I., 2000, *Sisteme teritoriale – o abordare geografică*, Editura Tehnică, București
59. Isard W., 1956, *Location and space economy*, MIT Press, 1956
60. Isard W., 1957, *Methods of Regional Analysis*, Cambridge, MA: The MIT Press
61. Isard W., Kuenne R., 1953, *The impact of steel upon the Greater New-York Philadelphia urban industrial region*, R.E.Stat
62. Jick T. D., 1993, *Managing Change: Cases and Concepts*, Burr Ridge, Ill. Richard D. Irwin, Inc.
63. Johnson G., Scholes G. , K., & Sexty, R. W. (1989), *Exploring strategic management*, Scarborough, Ontario, Prentice Hall
64. Jula D., Jula N., *Dinamica dezechilibrelor în dezvoltarea regională*, "Oeconomica" no. 3-4, Societatea Română de Economie
65. Karlquist A., 1978, *Spatial interaction theory and planning models*, North-Holland
66. Leontief W.; A. Strout, 1963, *Multiregioanl Input-Output Analysis*, T. Barma ed. "Structural Interdependence and Economic Development", Macmillan
67. Lösch A., 1938, *The nature of economic regions*, "Southern Eco.J."
68. Lösch A., 1954, *The Economics of Location*, Yale, U.P.

69. Lowry I. S., 1972, *Population Policy, Welfare, and Regional Development*, în Mark Perlman, Charles Leven, and Benjamin Chinitz (eds.), "Spatial, Regional, and Population Economics", New York: Gordon and Breach, pag. 233-261
70. Marshall A., 1920, *Principles of Economics*, eight edition, Macmillan Press, London,
71. McNicol I. H., 1981, *Estimating regional industry multipliers, alternative techniques*, "Town Planning Review"
72. Miernyk W. H., 1967, *Regional and Interregional Input-Output Models: a reappraisal*, "Southern Eco.Journal"
73. Myrdal G., 1983, *Economic theory and underdeveloped regions*, Georgia
74. Novak A., 2001, *Statistica – teorie, aplicații, exerciții*, Editura Sylvi, București,
75. Paelnick J., 1977, *Econométrie spatiale, une synthèse intérimaire*, "Eco.Appl."
76. Platon V. (coordonator), 1999, *Coordonate ale politicii de dezvoltare la nivel regional în condițiile integrării României în structurile europene.*, IEN., București, Grant ANSTI
77. Platon V., D. Antonescu, 2001, *Comunicare SMEs Development in Cross Border Cooperation – Regiona Romania – Hungary (CBC ROMANIA-HU)*, Conferința Internațională Restructuring, Stability and Development in Southeastern Europe, Volos, Grecia
78. Platon V., D. Antonescu, 2002, *Instituții și mecanisme ale politicii de dezvoltare regională în România; evoluții și tendințe - Prezentare în cadrul Programului ESEN al Academiei Române: Impactul procesului de integrare europeană asupra dezvoltării regionale în România. Zone speciale de dezvoltare*, INCE (2001-2004)
79. Platon V., Manea Gh., Antonescu D., 1998, *Disparități regionale și dezvoltarea industrială în România*, Institutul de Economie a Industriei, Academia Română
80. Richardson H., 1969, *Elements of Regional Economics*, Penguin Modern Economics
81. Richardson H., 1969, *Elements of Regional Economics*, Penguin Modern Economics
82. Richardson H., 1973, *Regional economic growth*, Macmillan
83. Richardson H., 1973, *Regional Growth Theory*, Macmillan, London
84. Richardson H., 1978, *Regional Economics*, Urbana: University of Illinois Press, capitolele 7, 9 și 10
85. Robinson E.A.G., 1969, (ed.), *Backward Areas in Advanced Countries*, London, Macmillan
86. Rugină A., 1993, *Principia Oeconomica*, Editura Academiei Române, București
87. Sandu D., 1984, *Fluxurile de migrație în România*, Editura Academiei, București
88. Smith D. M., 1971, *Industrial location*, Wiley
89. Spence N. A., 1968, *A Multifactor Uniform Regionalization of British Counties on the basis of Employment data for 1961*, *Regional Studies*, pag.87-104
90. Thiel H., 1958, *Economic forecasting and policy*, Amsterdam
91. Tiebout C. M., 1957, *Regional and Interregional Input-Output Models, an appraisal*, Southern Eco.J.
92. Trewatha R., Newport L., Gene M., 1979, *Management: Functions and Behavior*. Dallas, Texas: Business Publications, Inc.
93. Vanhove N., Klassen L., 1980, *Regional Policy, A European Approach*, Montclair, N.J., Allenheld, Osmun
94. Webber M., 1972, *Impact of uncertainty on location*, MIT Press
95. Yuill K. A., Bachter J., Clement K., Wishalde F. - *European Regional Incentives 1995-1996*, The European Policies Reserch Centre, University of Strathclyde, 15th Edition
96. x x x *Legea Proprietății Publice* (nr. 213/98)
97. x x x *Legea Finanțelor Publice* (nr. 198/98)
98. x x x *Raportul Național al Dezvoltării Umane - România*, colecția 1997-2002, PNUD
99. x x x *Romania's position paper – Chapter 21 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments*, Conference on Accession to the European Union – Romania, Brussels, 14 December 2001.
100. x x x *Carta Verde - Politica de dezvoltare regională în România*, Guvernul României și CEE, București, 1997
101. x x x *HG nr. 907/98 privind aprobarea normelor metodologice de implementare a prevederilor și facilităților în zonele defavorizate*
102. x x x *Regional Development in Poland, 1990 - 1995*, Varșovia, Februarie, 1996
103. x x x *2000 Regular Report - From The Commission On Romania's Progress Towards Accession*, Bruxelles, 8 November 2000
104. x x x *2000 Regular Report on Romania's Progress Towards Accession, Commission of the European Communities*, Bruxelles, 8 November 2000
105. x x x *2001 Regular Report on Romania's Progress Towards Accession*, Commission of the European Communities, Bruxelles, 13.11.2001

106. x x x *Activitatea societăților comerciale în anul financiar 1997*, CCIR, ONRC, 1998
107. x x x *Activitatea societăților comerciale în anul financiar 1997*, CCIR, ONRC, 1998
108. x x x *Analiza input-output*, Editura științifică, București, 1970
109. x x x *Anuarul Statistic al României*, colecția 1990-2002, CNS, București
110. x x x Consecințe ale dezechilibrelor regionale asupra proceselor de integrare economică, *Analele Institutului Național de Cercetări Economice*, vol. XV no. 1-2
111. x x x *H.G. nr. 979/98 privind organizarea, principalele atribuții și funcționarea Agenției Naționale de Dezvoltare Regională*
112. x x x *Legea nr. 151/98 și Reglementarea Cadru privind organizarea și funcționarea Consiliilor de Dezvoltare Regională*
113. x x x Legea nr. 256 din 2003 privind aprobarea O.G. nr.27/2003 pentru modificarea și completarea Legii nr.151 din anul 1998 privind dezvoltarea regională în România (publicată în Monitorul Oficial nr.429/18 iunie 2003)
114. x x x *Planul Național de Dezvoltare*, Agenția Națională de Dezvoltare Regională, București, 2000
115. x x x *Politica de Coeziune a UE și dezvoltarea economică și socială în România*, Institutul Pre-Accession Impact Studies, Institut European Român și Uniunea Europeană, Programul Phare România 9907-02-01, București, 2002
116. x x x *Profiles of the Romanian Development Region*, Phare Programme, București, 1997
117. x x x *România 2000 - Profile Regionale*, Institutul Național de Statistică, București, 2002
117. x x x *Profiles of the Romanian Development Region*, Phare Programme, București, 1997
118. x x x *Agenda 2000, Structural Actions, EU – Regional Policy and Cohesion*